Ontario

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

RAPPORT ANNUEL 1991

À L'HONORABLE
DAVID WARNER, DÉPUTÉ

Président de l'Assemblée
Province de l'Ontario

Monsieur,

C'est avec plaisir que je vous transmets mon rapport sur les vérifications terminées au 31 août 1991, pour présentation à l'Assemblée, conformément aux dispositions de l'alinéa 1, article 12, de la Loi sur la vérification des comptes publics.

D.F. Archer, F.C.A.
Vérificateur provincial

Toronto, le 26 novembre 1991

92-03615/

On peut se procurer des exemplaires de ce document, en français, au prix de 4,00 $ à la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto, ou en écrivant aux Services des publications, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8. Téléphone: 326-5300. Appels interurbains sans frais: 1-800-668-9938.

Copies available at $4.00 from the Ontario Government Bookstore, 880 Bay Street, Toronto or by writing to Publications Ontario, 5th Floor, 880 Bay Street, Toronto, Ontario, M7A 1N8. Telephone 326-5300. Toll free long distance 1-800-668-9938.

© 1991, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
Queen's Printer for Ontario

ISSN 0843-722X

TABLE DES MATIÈRES

		Chapitre/ Section	Page
QUESTIONS D'INTÉRÊT PARTICULIER	Portée des activités de vérification	1.1	3
	Évaluation d'ensemble	1.2	3
	Fondement du rapport	1.3	4
	Conclusions de vérification	1.4	5
	Synopsis du rapport	1.5	5
	Réactions aux points soulevés	1.6	10
COMMENTAIRES SUR LES VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES	Introduction	2.1	13
	Obligation redditionnelle concernant les paiements de transfert	2.2	13
	Déficit de l'Ontario (commentaire)	2.3	14
	Système de paiements du gouvernement	2.4	18
	Micro-ordinateurs du gouvernement	2.5	24
	Mini-ordinateurs du gouvernement	2.6	31
	Processeurs centraux du gouvernement	2.7	39
	Vérification d'inspection, The Toronto General Division, Toronto Hospital	2.8	49
	Vérification d'inspection, Toronto East General Hospital	2.9	57
	Vérifications d'inspection des conseils scolaires	2.10	59
	Niveaux de dotation en personnel dans les conseils scolaires	2.11	79

	Description	*Ministère/Organisme*		
COMMENTAIRES SUR LES VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COURONNE	Introduction		3.1	85
	Inspection du bétail et des produits laitiers	Agriculture et Alimentation	3.2	85
	Surrey Place Centre	Services sociaux et communautaires	3.3	93
	Gestion des déchets	Environnement	3.4	100
	Établissements de dépôt	Institutions financières	3.5	109
	Services des hôpitaux	Santé	3.6	117
	Régime de médicaments gratuits de l'Ontario	Santé	3.7	129
	Aide industrielle	Industrie, Commerce et Technologie	3.8	144
	Santé et sécurité dans la construction	Travail	3.9	159
	Normes d'emploi	Travail	3.10	172

	Description	*Ministère/Organisme*	Chapitre/ Section	Page
	Direction générale de la condition féminine de l'Ontario	Bureau de la condition féminine	3.11	184
	Loisirs, sports et conditionnement physique	Tourisme et Loisirs	3.12	191
	Transports en commun municipaux	Transports	3.13	199
	Dépenses des employés	Régie des alcools de l'Ontario	3.14	207
	Logements possédés par le gouvernement	Société de logement de l'Ontario	3.15	212
	Installation de traitement des déchets dangereux et autres points	Société ontarienne de gestion des déchets	3.16	232
	Organismes de la Couronne récemment fondés, dissous ou inactifs		3.17	241
COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE	Préparation des comptes publics		4.1	245
	États financiers de la province		4.2	245
	Avis du vérificateur provincial		4.3	246
	Paiement anticipé de dépenses - Effet sur le déficit		4.4	247
	Dépenses extraordinaires		4.5	247
	Fonds de recettes consolidé - Paiements approuvés et réels		4.6	250
	Radiation des comptes irrécouvrables		4.7	253
	Transferts autorisés par la Commission de régie interne		4.8	256
BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL	Indépendance du vérificateur provincial		5.1	259
	Objectifs du bureau		5.2	259
	Responsabilités de vérification		5.3	260
	Activités de vérification		5.4	262
	Rapports des ministères et des organismes		5.5	264
	Questions complémentaires sur les rapports		5.6	264
	Rapport annuel		5.7	265

Table des matières

		Chapitre/ Section	Page
	Divulgation publique des rapports	5.8	266
	Organisation et personnel du bureau	5.9	267
	Dépenses du bureau	5.10	269
	Conférence canadienne des vérificateurs législatifs	5.11	271
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	Nomination et composition	6.1	275
	Rôle	6.2	275
	Méthodes et fonctionnement	6.3	276
	Rapports	6.4	277
	État de la recommandation concernant les amendements à la Loi sur la vérification des comptes publics	6.5	278
	Autres activités	6.6	278
ANNEXES	1. Vérifications interministérielles et spéciales		281
	2. Vérifications des ministères		283
	3. Organismes de la Couronne, année financière close le 31 mars 1991		284
	4. Sociétés relevant de la Couronne, année financière close le 31 mars 1991		286
	5. Décisions du Conseil de gestion - Montants autorisés et dépensés, année financière close le 31 mars 1991		287
	6. État des mesures correctives suggérées et des recommandations faites dans les rapports annuels précédents		292

Ontario

CHAPITRE

1

QUESTIONS D'INTÉRÊT PARTICULIER

Ontario

CHAPITRE 1
QUESTIONS D'INTÉRÊT PARTICULIER

1.1 Portée des activités de vérification

Pour l'année financière close le 31 mars 1991, les recettes et les dépenses de la province ont atteint respectivement un total de 43,4 milliards et 46,5 milliards de dollars. Plus de 25 ministères ont participé à l'administration de centaines de programmes générateurs de recettes et dépenses, ainsi qu'à la gestion des systèmes financiers et informationnels connexes.

L'envergure et la complexité du gouvernement rendent impossible une vérification annuelle de l'ensemble des activités. Par conséquent, chaque année, le Bureau du vérificateur provincial sélectionne et vérifie un ensemble de programmes et de systèmes, procédant de telle sorte que sur une période de cinq années la gestion de toutes les activités principales soit considérée aux fins d'une vérification. Cette année, nous avons vérifié 16 principaux programmes/activités dans 10 ministères, principalement pour y étudier l'optimisation des ressources. En outre, nous avons fait des vérifications d'inspection portant sur les paiements de transfert dans deux hôpitaux publics et six conseils scolaires. De plus, nous avons procédé à quatre vérifications interministérielles : processeurs centraux, micro-ordinateurs, mini-ordinateurs et système de paiements des biens et services.

Nous avons également terminé un examen spécial pour le Comité permanent des comptes publics.

Le vérificateur provincial atteste annuellement la justesse des états financiers de la province et de plus de 60 organismes de la Couronne.

Les politiques gouvernementales, de même que les présentations de politiques, ne sont pas assujetties à ses vérifications. (Section 5.3)

1.2 Évaluation d'ensemble

Comme nous l'avons expliqué dans la partie précédente, nous cherchons à évaluer la qualité de l'administration dans chacune des nombreuses fonctions gouvernementales soumises à nos vérifications. Bien que ces vérifications individuelles soient profitables, nous avons conclu qu'elles seraient encore plus utiles si nous pouvions en donner une vue d'ensemble, d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi nous avons commencé à inclure dans notre Rapport annuel un sommaire de toutes les évaluations des activités gouvernementales vérifiées par nous, au cours de l'année correspondant à notre rapport.

Mais cette information, de niveau plus avancé, ne répondait toujours pas à la question fondamentale : «Jusqu'à quel point le gouvernement est-il bien géré, dans l'ensemble?» Aussi, depuis 1988, nous proposons une évaluation en ce sens.

Cette décision a exigé des délibérations considérables. En effet, comme nous l'avons indiqué dans la section 1.1, les vérifications des activités et des programmes gouvernementaux sont cycliques plutôt qu'annuelles. Par conséquent, nous ne disposions pas des preuves habituelles de vérification sur lesquelles fonder une évaluation globale. Toutefois, nous n'étions pas sans avoir certaines convictions en la matière.

Questions d'intérêt particulier

1.2 suite

Nos convictions s'appuyaient en partie sur les résultats des vérifications des années précédentes. Mais elles tenaient compte aussi de certains facteurs intangibles, l'un étant notre certitude que notre longue association au domaine de la vérification nous a menés à une bonne compréhension de la nature du gouvernement et de ses conditions de travail. En outre, nous considérons que notre formation professionnelle et nos années d'expérience nous permettent de discerner et d'apprécier les bonnes méthodes de gestion.

Ayant considéré collectivement de tels facteurs, nous en sommes venus à la conclusion que le gouvernement de l'Ontario était géré de manière satisfaisante, dans l'ensemble, et nous avons présenté un rapport en ce sens.

Notre opinion reste la même, aujourd'hui.

C'est avec plaisir que nous déclarons avoir reçu toutes les informations et explications requises, au cours de nos vérifications, et nous remercions tous ceux qui nous ont apporté leur collaboration.

1.3
Fondement du rapport

Ce rapport est présenté conformément à l'alinéa 2 de l'article 12 de la *Loi sur la vérification des comptes publics,* stipulant que le vérificateur provincial doit signaler à l'Assemblée législative les faiblesses notables qu'il a relevées dans l'Administration publique.

Pour mieux aider l'Assemblée à tenir le gouvernement comptable de ses activités, nous nous efforçons d'aller au-delà de cette obligation, et nous tentons dans toute la mesure du possible de déterminer jusqu'à quel point un secteur particulier du gouvernement est bien géré, tout en étayant notre évaluation par des observations et des commentaires précis. De cette façon, nous pouvons situer nos observations dans le contexte d'une conclusion sur la qualité générale de la gestion des activités vérifiées.

Certains considèrent que, dans la poursuite de notre mandat, nous accordons trop peu d'importance aux nombreux secteurs où aucune irrégularité notable n'est observée. Dans une certaine mesure, c'est là une conséquence inévitable des obligations qui nous sont conférées relativement à notre rapport. Toutefois, nous cherchons à présenter nos conclusions dans un contexte pertinent, et nous attirons donc fréquemment l'attention sur les aspects positifs de l'Administration publique.

Notre Rapport annuel comprend les résultats les plus importants de nos vérifications auprès de ministères et organismes sélectionnés. Notre choix ne se fonde pas uniquement sur l'importance des montants financiers en jeu, mais aussi sur la portée d'une question ou d'un problème particulier pour l'Assemblée législative. De plus, nous incluons à notre rapport certains commentaires informatifs, car nous estimons qu'ils méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée.

Conclusions de vérification

1.4 Conclusions de vérification

Comme indiqué à la section 1.3, nous cherchons le plus souvent à évaluer dans quelle mesure une activité particulière du gouvernement est bien gérée. Nos évaluations revêtent la forme de conclusions, axées sur des objectifs spécifiques de vérification.

Chaque conclusion découle d'un examen des résultats de vérification (c'est-à-dire des preuves réunies), fait comparativement à des critères applicables à l'objectif donné. Nous discutons ces critères avec le personnel de direction du secteur gouvernemental vérifié. Ces critères peuvent être définis comme des normes raisonnables et réalisables de performance et de contrôle.

L'importance du jugement professionnel dans la vérification à caractère législatif mérite d'être soulignée. En effet, l'évaluation des questions administratives n'est pas une science exacte.

Nous avons établi cinq catégories pour nos conclusions de vérifications - résultats excellents, plus que satisfaisants, satisfaisants, moins que satisfaisants et non satisfaisants. La plupart de nos conclusions s'inscrivent dans l'une des trois catégories du milieu.

Certains considéreront peut-être que ces catégories manquent de précision et prêtent à interprétation. Pour aider les lecteurs à cet égard, nous avons donc tenté d'attribuer un pourcentage aux cinq catégories de conclusions. Le tableau suivant peut servir de guide utile :

Catégorie	Échelle
Excellent	85-100
Plus que satisfaisant	70-85
Satisfaisant	60-70
Moins que satisfaisant	45-60
Non satisfaisant	0-45

Nous n'assurons pas être infaillibles dans l'exercice du processus qui nous amène à nos conclusions. Par contre, nous assurons être compétents, indépendants et objectifs. Et nous avons donc personnellement la certitude complète que nos conclusions sont valides.

1.5 Synopsis du rapport

Introduction

Cette section a pour objet de donner aux lecteurs un aperçu général des commentaires présentés aux chapitres 2 et 3. Les résumés fournis ici sont très brefs, et nous invitons donc les lecteurs à se reporter au texte complet, comme indiqué par les renvois de sections.

Questions d'intérêt particulier

1.5 suite

Mise à jour - Obligation redditionnelle quant aux paiements de transfert

Au cours des trois prochaines années financières, les directions de vérification interne de chacun des ministères devront procéder à un examen des cadres proposés d'obligation redditionnelle relatifs aux paiements de transfert, pour s'assurer que ces cadres sont conformes à la directive du Secrétariat du Conseil de gestion. Les ministères devront présenter chaque année un rapport d'examen au Secrétariat.

Par le biais de nos habituelles vérifications ministérielles et de nos échanges avec le Secrétariat du Conseil de gestion, nous continuerons de suivre les progrès réalisés sur le plan de l'obligation redditionnelle, relativement aux paiements de transfert.

Notre bureau a vérifié les cadres d'obligation redditionnelle des conseils scolaires (Rapport annuel de 1990, section 3.6) et des hôpitaux (section 3.6 de ce rapport) et en fait rapport. (Section 2.2)

Déficit de l'Ontario

L'objectif de cette section du rapport, cette année, est de faire une mise à jour informative de la section 2.4 du Rapport annuel de l'an dernier.

Des arguments sont avancés, en faveur ou contre le bien-fondé de déficits gouvernementaux cumulés. Le déficit récent de l'Ontario est présenté, de même que les prévisions de déficit. (Section 2.3)

Vérifications interministérielles

Nous avons vérifié la gestion du système de paiements et des systèmes informatiques gouvernementaux, dans plusieurs ministères.

Système de paiements des biens et services du gouvernement

Nous avons constaté que les contrôles exercés sur les paiements étaient satisfaisants, que le système fonctionnait conformément aux politiques et méthodes préconisées. Toutefois, les mesures de protection qui entouraient les programmes et les données de paiements étaient moins que satisfaisantes. (Section 2.4)

Micro-ordinateurs du gouvernement

Le matériel de micro-informatique était protégé de manière satisfaisante contre les vols, mais les données stockées dans les micro-ordinateurs étaient vulnérables et sujettes à des pertes, des emplois abusifs et des actes de destruction. L'acquisition des micro-ordinateurs faisait l'objet d'une gestion satisfaisante. (Section 2.5)

Synopsis du rapport

1.5 suite

Mini-ordinateurs du gouvernement

Les contrôles de sécurité exercés sur les données des mini-ordinateurs du gouvernement étaient moins que satisfaisants. (Section 2.6)

Processeurs centraux du gouvernement

La sécurité des données stockées dans les processeurs centraux était plus que satisfaisante dans l'un des centres d'informatique du gouvernement, mais non satisfaisante dans quatre autres. (Section 2.7)

Vérifications d'inspection

En 1991, nous avons fait des vérifications d'inspection dans deux hôpitaux et six conseils scolaires.

Toronto General Division, The Toronto Hospital

Nous n'avons pas pu tirer de conclusions sur l'acquisition des biens et services, faute de documentation. Les contrôles exercés sur l'inventaire des stocks de médicaments et d'équipement étaient satisfaisants. (Section 2.8)

Toronto East General Hospital

Les registres comptables et les méthodes de traitement des dépenses autres que la paie étaient satisfaisants, toutefois des améliorations s'avéraient nécessaires au niveau des justificatifs des décisions d'acquisition. (Section 2.9)

Conseils scolaires

Les contrôles des achats étaient satisfaisants dans la plupart des six conseils scolaires que nous avons vérifiés, mais les contrôles exercés sur l'acquisition des services de transport des élèves étaient moins que satisfaisants. Nous avons constaté qu'il existait des possibilités de réduire les frais de transport dans tous les conseils scolaires. (Section 2.10)

Tendances des niveaux de dotation en personnel dans les conseils scolaires de l'Ontario

Le nombre des effectifs professionnels, dans les conseils scolaires, a augmenté presque deux fois plus rapidement que celui des élèves inscrits. Jusqu'à présent, il n'existe aucune preuve concluante pour montrer si un rapport plus bas élèves-enseignants a entraîné une amélioration de la qualité de l'enseignement. (Section 2.11)

Questions d'intérêt particulier

1.5 suite

Vérifications ministérielles

Inspection du bétail et des produits laitiers; Agriculture et Alimentation

Le processus d'inspection du bétail était moins que satisfaisant et ne permettait pas de s'assurer de la qualité et de la salubrité des produits alimentaires; toutefois le processus d'inspection des produits laitiers était satisfaisant. (Section 3.2)

Surrey Place Centre; Services sociaux et communautaires

Le ministère ne surveillait pas adéquatement les dépenses du centre. (Section 3.3)

Surveillance et financement de la gestion des déchets; Environnement

Les efforts faits pour surveiller la production et l'élimination des déchets dangereux et des déchets industriels liquides étaient moins que satisfaisants. (Section 3.4)

Division des établissements de dépôt; Institutions financières

La surveillance exercée sur les caisses populaires pour s'assurer qu'elles se conformaient aux lois était satisfaisante, mais celle exercée sur les courtiers en hypothèques était moins que satisfaisante. (Section 3.5)

Programme des soins en établissements; Santé

Le cadre ministériel d'obligation redditionnelle, pour les hôpitaux, ne pouvait pas être instauré sans des changements à la *Loi sur les hôpitaux publics.* La surveillance exercée par le ministère sur le fonctionnement des hôpitaux était moins que satisfaisante. (Section 3.6)

Régime de médicaments gratuits de l'Ontario; Santé

Les efforts déployés pour minimiser le coût du Régime de médicaments gratuits étaient satisfaisants, mais des économies plus grandes étaient possibles. Le processus d'inspection ultérieur aux paiements était moins que satisfaisant. (Section 3.7)

Aide à l'industrie; Industrie, Commerce et Technologie

Le processus d'évaluation des projets en vue d'une aide financière était non satisfaisant; la surveillance exercée sur les projets pour s'assurer qu'ils se conformaient aux termes et conditions des accords était moins que satisfaisante. (Section 3.8)

Synopsis du rapport

1.5 suite

Santé et sécurité dans la construction; Direction des normes d'emploi; ministère du Travail

Les systèmes mis en place pour mesurer et communiquer l'efficacité des programmes étaient non satisfaisants. Les ressources n'étaient pas utilisées avec efficience. (Sections 3.9 et 3.10)

Mesures d'efficacité; Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

Les projets étaient exécutés de manière satisfaisante, conformément au plan et avec le budget prévu. Mais les systèmes mis en place pour mesurer et communiquer l'efficacité de certains projets étaient moins que satisfaisants. (Section 3.11)

Subventions des sports, du conditionnement physique et des loisirs; Tourisme et Loisirs

Généralement, les subventions étaient allouées en vue d'objectifs admissibles, conformément aux politiques et méthodes préconisées. Mais les renseignements disponibles ne suffisaient pas à déterminer si les subventions allouées aux sports et au conditionnement physique étaient utilisées comme prévu. (Section 3.12)

Programme de transports municipaux; Transports

Dans les trois organismes de transports municipaux où nous avons procédé à des vérifications, les contrôles des paiements étaient satisfaisants; les termes et conditions des subventions aux municipalités étaient respectés. (Section 3.13)

Vérifications des organismes de la Couronne

Surveillance des dépenses des employés; Régie des alcools de l'Ontario

De nombreux paiements ont été faits relativement à des dépenses non admissibles et contestables; la gestion des véhicules mériterait une amélioration plus poussée. (Section 3.14)

Gestion des logements possédés par le gouvernement; Société de logement de l'Ontario

Les systèmes de gestion de l'information et de présentation des rapports étaient moins que satisfaisants. Nous avons constaté que les loyers déterminés en fonction du revenu étaient correctement établis, et perçus en temps opportun. Nous avons contesté l'efficacité des politiques et des accords de placement des locataires. (Section 3.15)

Questions d'intérêt particulier

1.5 suite

Établissement de traitement des déchets dangereux et autres points; Société ontarienne de gestion des déchets

Sous réserve des résultats des audiences d'évaluation environnementale, la société a déterminé que les dates de démarrage de l'établissement proposé pour le traitement et l'élimination des déchets se situeraient entre novembre 1995 et avril 1998. L'échelle des salaires de cette société était nettement supérieure à celle en vigueur dans la fonction publique de l'Ontario. (Section 3.16)

1.6
Réactions aux points soulevés

Toute personne préoccupée par un gaspillage ou un emploi abusif des ressources dans la gestion des programmes du gouvernement de l'Ontario peut s'adresser au Bureau du vérificateur provincial.

Les renseignements reçus seront considérés comme confidentiels et examinés pour déterminer s'il y a lieu d'y donner suite ou de faire une enquête. Toute constatation importante ressortant des enquêtes ainsi entreprises figurera dans les rapports annuels présentés ultérieurement à l'Assemblée législative.

Vous pouvez communiquer avec nous par téléphone au (416) 974-9866 ou au 1-800-668-8516, par télécopieur au (416) 324-7012, ou en nous écrivant à l'adresse suivante :

Bureau du vérificateur provincial
B.P. 105
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

CHAPITRE

2

COMMENTAIRES SUR LES VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES

CHAPITRE 2
COMMENTAIRES SUR LES VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES

2.1 Introduction

Les commentaires énoncés dans cette partie du rapport résultent principalement de vérifications interministérielles et de vérifications spéciales. La liste de toutes les vérifications effectuées depuis notre dernier rapport figure à l'Annexe 1.

2.2 Obligation redditionnelle concernant les paiements de transfert

INTRODUCTION

Étant donné que l'objectif premier de notre bureau est d'aider l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs redevables de l'usage qu'ils font des deniers publics, nous montrons un intérêt soutenu pour les progrès réalisés dans le domaine de l'obligation redditionnelle pour les paiements de transfert.

Durant l'année financière 1991, les paiements de transfert, d'un total de 34,1 milliards de dollars, ont représenté plus de 73 pour cent des dépenses de la province. Cependant, le gouvernement n'exerce un contrôle direct que sur approximativement le quart de ces paiements, faits directement à des particuliers ou à d'autres personnes comme les médecins et les pharmaciens, qui assurent des services au public. Les trois autres quarts correspondent à des paiements de transfert versés à des organismes ou à des entités intermédiaires qui offrent des services au public, et le gouvernement n'a pas de contrôle direct sur l'utilisation, la garde ou la dépense de ces fonds. Les principaux paiements relevant de cette seconde catégorie sont des subventions de fonctionnement accordées aux hôpitaux (6,4 milliards de dollars), aux conseils scolaires (4,5 milliards de dollars), aux universités (1,8 milliard de dollars) et aux collèges (0,8 milliard de dollars).

CADRES D'OBLIGATION REDDITIONNELLE

En 1988, le Secrétariat du Conseil de gestion (le Secrétariat) a émis une directive sur l'obligation redditionnelle concernant les paiements de transfert, afin de donner aux bénéficiaires de ces paiements un cadre efficace pour rendre compte de leur gestion des deniers publics. Les éléments clés de ces cadres devaient notamment être les suivants : détermination des attentes (objectifs et résultats), contrats (ententes entre le ministère et le bénéficiaire des paiements de transfert) et présentation de rapports.

Comme le voulait le Secrétariat, tous les ministères ont soumis des cadres d'obligation redditionnelle pour chacun de leur programme de paiements de transfert. Le Secrétariat a examiné les cadres proposés; après quoi, en octobre 1989, le Cabinet a approuvé les cadres d'obligation redditionnelle pour 21 des plus importants programmes de paiements de transfert. Ces programmes représentent environ 80 pour cent du total des paiements de transfert de la province.

2.2 suite

En novembre 1989, le Secrétariat a demandé aux ministères de soumettre à leur direction interne de vérification tous les cadres d'obligation redditionnelle relatifs aux paiements de transfert, sur une période de trois années financières (1991 à 1993) pour que celle-ci vérifie si ces cadres étaient conformes à la directive ministérielle. Par la suite, le Secrétariat a fait paraître un guide de vérification connexe à cette directive.

Le Secrétariat a également demandé aux ministères d'indiquer chaque année si la directive sur l'obligation redditionnelle relative aux paiements de transfert avait fait l'objet d'une vérification. Les premiers rapports annuels des ministères devaient être soumis avant le 30 juin 1991 et devaient s'appuyer sur des vérifications de conformité effectuées durant la période close le 31 mars 1991. Ces rapports aideront les sous-ministres responsables à veiller au respect de la directive sur l'obligation redditionnelle. En outre, ils contribueront à préserver à la directive sa valeur et son efficacité, tout en faisant mieux comprendre sa portée globale de vérification.

Dans leurs rapports, les ministères ont indiqué qu'environ un tiers de tous les cadres d'obligation redditionnelle avaient fait l'objet d'une vérification de conformité jusqu'à la fin de l'année financière 1991. Certains ministères avaient déjà terminé toutes les vérifications de leurs cadres d'obligation redditionnelle. Les ministères n'avaient signalé aucune difficulté majeure à se conformer à l'objectif de cette directive sur l'obligation redditionnelle pour les paiements de transfert.

Le Secrétariat discutera les rapports avec les ministères et s'entretiendra avec eux des progrès réalisés pour vérifier, dans les délais opportuns, les cadres d'obligation redditionnelle. Le Secrétariat a l'intention de communiquer au Cabinet les résultats de ce travail et continuera de demander aux ministères des rapports annuels similaires au cours des années à venir.

Outre ce projet du Conseil de gestion, notre bureau a examiné les cadres d'obligation redditionnelle des conseils scolaires et en a fait un compte rendu (rapport annuel de 1990, section 3.6) et des hôpitaux (section 3.6 de ce rapport). De plus, le Comité permanent des comptes publics a étudié les parties de nos rapports annuels de 1988, 1989 et 1990 consacrées aux universités et aux conseils scolaires; en février 1991, il en a discuté avec les représentants des cinq bénéficiaires et des deux ministères concernés. *Le Rapport n° 1,* 1991, du comité fait part des résultats de ces discussions, ainsi que des recommandations présentées par le comité sur les divers aspects de l'obligation redditionnelle.

2.3
Déficit de l'Ontario

INTRODUCTION

Dans nos rapports annuels de 1989 et 1990, nous avons signalé divers facteurs liés aux déficits gouvernementaux, en général, et avons fait des observations précises quant au déficit de l'Ontario. La présente section constitue une actualisation à caractère informatif de ces renseignements.

Déficit de l'Ontario

2.3 suite

DÉFINITION

Le déficit d'un gouvernement représente l'excédent de ses dépenses sur ses recettes pour une année donnée. Le déficit cumulé d'un gouvernement équivaut au total de ses déficits annuels, moins ses excédents annuels.

Au cours des 20 dernières années, l'Ontario n'a connu qu'une année excédentaire (année financière close au 31 mars 1990). Pour l'année financière close au 31 mars 1991, le déficit de l'Ontario s'élevait à trois milliards de dollars et son déficit cumulé atteignait 38,4 milliards de dollars.

DÉFICIT DE 1991

Le budget de 1990, déposé le 24 avril 1990, prévoyait un excédent de 30 millions de dollars pour l'année financière close au 31 mars 1991. Le déficit réel déclaré s'est élevé à 3,029 milliards de dollars, soit un écart de 3,059 milliards de dollars par rapport aux prévisions budgétaires.

Cet écart est dû aux principaux facteurs suivants :

- L'ampleur de la crise économique qui, à l'évidence, n'avait pas été prévue au moment du dépôt du budget.

  Les recettes totales ont chuté d'environ 1,1 milliard de dollars, cette chute s'expliquant essentiellement par l'incidence de la crise économique sur les recettes fiscales. Si on ne tient pas compte des paiements spéciaux, le montant des dépenses s'est élevé à environ un milliard de dollars. L'accroissement des paiements pour les programmes d'aide sociale a été le facteur principal ayant contribué à cette augmentation des dépenses.

- Les paiements spéciaux qui n'avaient pas été prévus au budget.

  Des paiements spéciaux s'élevant globalement à 924 millions de dollars ont été effectués au titre du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (196 millions de dollars), de la société Urban Transportation Development Corporation Ltd. (407 millions de dollars) et de la société Stadium Corporation of Ontario Limited (321 millions de dollars). La nature de ces paiements est précisée dans les sections 4.4 et 4.5 du présent rapport.

Les pages 45 à 50 du budget de 1991 déposé devant l'Assemblée législative le 29 avril 1991 donnent une description complète de tous les écarts entre les prévisions budgétaires et le déficit réel pour l'année financière close au 31 mars 1991.

2.3 suite

INCIDENCE DES DÉFICITS

Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 1989, les opinions divergent quant aux avantages que peuvent présenter les déficits gouvernementaux annuels et les déficits cumulés. Par exemple, ceux qui y sont opposés considèrent que :

- Les déficits encouragent l'inflation et la montée des taux d'intérêt.
- Les déficits accroissent la vulnérabilité des gouvernements en période de crise économique.
- Les déficits hypothèquent notre avenir.
- Une dette excessive épuise les ressources du gouvernement et empêche ce dernier d'élaborer de nouvelles initiatives.

Si l'accumulation du déficit a ses détracteurs, il y a par contre ceux qui maintiennent que :

- Aucune preuve statistique n'établit un lien entre les emprunts et les déficits gouvernementaux, d'une part, et l'inflation et la montée des taux d'intérêt, d'autre part.
- Les déficits constituent un outil qui permet de créer des emplois et de stimuler l'économie.
- Loin d'hypothéquer notre avenir, les déficits représentent le prix à payer pour des avantages futurs.
- Les déficits, c'est essentiellement de l'argent que nous devons à nous-mêmes.

Il se dégage toutefois un consensus général quant à la nécessité, pour les gouvernements, d'exercer une surveillance et un contrôle étroits sur toute situation de déficit. C'est ainsi, par exemple, que les gouvernements exercent une surveillance à long terme sur la croissance du déficit cumulé comparativement à la croissance de l'économie dont la mesure est donnée par le produit intérieur brut (PIB).

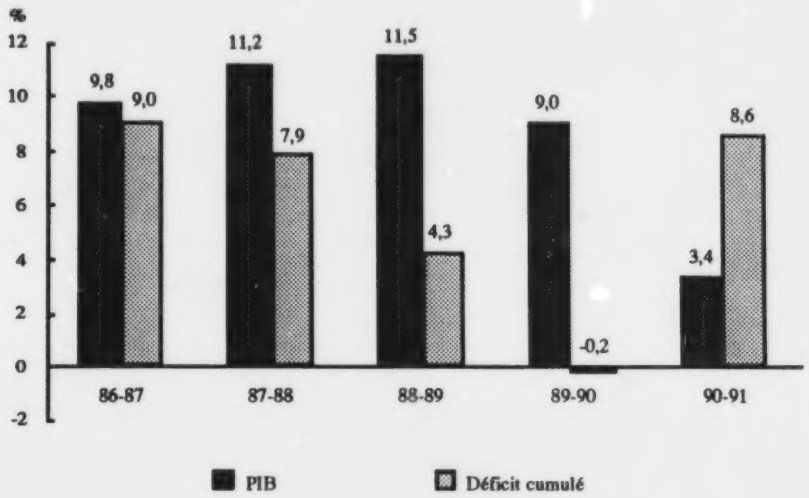
Lorsque la croissance du déficit cumulé est plus rapide que celle de l'économie, le gouvernement doit emprunter davantage, ce qui, avec le temps, contribue à gonfler la dette publique. Un pourcentage toujours plus grand des recettes gouvernementales doit alors être affecté aux frais financiers de la dette (intérêt). Il devient alors plus difficile d'assurer un même niveau de services, de relever les défis économiques ou de prendre de nouvelles initiatives.

Déficit de l'Ontario

2.3 suite

Le diagramme suivant compare la fluctuation, en pourcentage, du PIB et du déficit cumulé de l'Ontario sur les cinq dernières années.

CROISSANCE COMPARATIVE
PIB ET DÉFICIT CUMULÉ DE L'ONTARIO



Il ressort de l'examen de ce diagramme que la croissance économique a été supérieure à celle du déficit cumulé dans chacune des quatre années financières, de 1986-1987 à 1989-1990. C'est toutefois le contraire qui s'est produit en 1990-1991 et ce de façon très marquée.

Compte tenu des projections financières contenues dans le budget de l'Ontario en 1991, cette inversion de tendance va se poursuivre jusqu'en 1994-1995. Elle devrait atteindre son paroxysme en 1991-1992 (progression de 25,3 pour cent du déficit cumulé contre une progression de 0,6 pour cent du PIB) pour décroître progressivement par la suite. Pour l'année financière 1994-1995, la différence entre le taux de croissance du déficit cumulé et celui du PIB devrait se situer au niveau de ce qu'elle a été pour 1990-1991.

Comme nous l'avons précédemment indiqué, cette tendance financière a pour conséquence d'entraîner un accroissement de l'emprunt et de l'intérêt sur la dette à rembourser. Exprimé sous forme de pourcentage des recettes globales, l'intérêt sur la dette devrait passer de 9,9 pour cent en 1990-1991 à 12,3 pour cent en 1993-1994 et se maintenir à ce niveau en 1994-1995.

2.3 suite

COTE DE SOLVABILITÉ

Les organismes d'évaluation des obligations au Canada et aux États-Unis établissent des échelles d'évaluation pour les obligations émises par divers gouvernements. Les cotes vont de triple A pour les investissements les mieux cotés à D pour les investissements les moins bien cotés.

Suite à la présentation du budget qui prévoit un déficit de 9,7 milliards de dollars pour l'année financière 1992, ainsi que des déficits pour les années financières 1993, 1994 et 1995, la cote de l'Ontario est passée de triple A à double A dans la plupart des cas. En conséquence, les taux d'intérêt pour les émissions d'obligations de l'Ontario et de la société Hydro-Ontario devraient être légèrement plus élevés.

2.4
Commentaires sur le système de paiements des biens et services du gouvernement

Les paiements des biens et services achetés par le gouvernement relèvent du contrôle central du ministère du Trésor et de l'Économie, et de celui des Services gouvernementaux. Pour l'année financière 1991, les dépenses de la province consacrées à l'achat de biens et services ont atteint un total d'environ trois milliards de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Lors de notre vérification interministérielle du système de paiements gouvernementaux pour l'achat de biens et services, nous avons évalué la pertinence :

- des contrôles exercés sur ces paiements, notamment sur le plan de la conformité aux politiques et méthodes gouvernementales prescrites;
- de la protection assurée contre un accès ou un changement non autorisé aux programmes et aux données de paiement.

Nous avons vérifié un échantillon représentatif de paiements qu'avaient faits dix ministères par le biais du Système de contrôle des paiements du Trésor : Services sociaux et communautaires, Consommation et Commerce, Culture et Communications, Environnement, Services gouvernementaux, Santé, Richesses naturelles, Revenu, Solliciteur général et Transports. Les dépenses de ces ministères représentaient environ 70 pour cent des trois milliards de dollars dépensés.

Système de paiements des biens et services du gouvernement

2.4 suite

Nous avons également vérifié les contrôles centralisés d'enregistrement et de paiement aux ministères du Trésor et de l'Économie, et des Services gouvernementaux.

CONCLUSIONS

CONTRÔLES DES PAIEMENTS

Nous avons constaté que les contrôles étaient satisfaisants et que, à tous les égards matériels, le système fonctionnait en conformité avec les politiques et méthodes gouvernementales.

PROTECTION DES PROGRAMMES ET DONNÉES DE PAIEMENTS

La protection des programmes et données de paiements contre un accès ou un changement non autorisé était moins que satisfaisante. Nous avons noté que :

- **les contrôles ne suffisaient pas à assurer que seuls des changements dûment autorisés, et validés par des essais, soient apportés aux programmes de paiements;**
- **les contrôles exercés sur l'accès aux données de paiements étaient non satisfaisants.**

AUTRE POINT

On pourrait retirer des avantages certains d'une standardisation des systèmes de comptes à payer, dans tous les ministères.

HISTORIQUE

Le système de paiements des achats de biens et services, dans chaque ministère, est régi par le manuel de politiques et méthodes de ce ministère. Cependant, il existe des normes minimales requises, applicables à l'ensemble des ministères, qui sont décrites dans le Manuel du Bureau du Trésor (Manuel du Trésor).

Chacun des ministères reçoit, approuve et traite les factures de biens et services. Pour la plupart des paiements, une demande est envoyée au ministère du Trésor et de l'Économie, recommandant le paiement de la facture.

Le ministère des Services gouvernementaux est responsable de préparer et distribuer les chèques, ainsi que de dresser les états de conciliation bancaire pour les comptes du Trésor.

2.4 suite
COMMENTAIRE

CONTRÔLES DES PAIEMENTS

Les contrôles revêtent la forme de politiques faites pour s'assurer que les paiements sont correctement autorisés, exacts, versés en temps opportun, uniquement après réception des biens et services.

Nous avons examiné et testé ces contrôles pour vérifier qu'ils étaient bien appliqués. Bien que nous ayons relevé des faiblesses mineures, **nous avons conclu qu'à tous les égards matériels le système de paiements fonctionnait correctement**. Cette conclusion était similaire à celle que nous avions faite lors de notre vérification précédente, en 1987.

PROTECTION DES PROGRAMMES ET DONNÉES DE PAIEMENTS

En ce qui concerne la protection des programmes et des données de paiements - soit notre second objectif de vérification - nous avons constaté que certaines faiblesses observées en 1987 subsistaient (par exemple, contrôle inadéquat des substitutions et protection insuffisante des données de paiements). D'autres problèmes notés en 1987 (possibilité de chèques émis sans le nom du bénéficiaire, et distinction insuffisante des fonctions) avaient été rectifiés. Toutefois, notre présente vérification a révélé des faiblesses au niveau des substitutions non autorisées des données de paiements.

Contrôles inadéquats des substitutions

L'administrateur de la sécurité devrait restreindre l'accès des programmes servant au traitement des paiements, et ne l'accorder qu'à un bibliothécaire désigné. Ce bibliothécaire devrait uniquement accepter les substitutions validées et documentées, approuvées par les utilisateurs, pour créer de nouveaux programmes de traitement des paiements.

Dans l'un des ministères, l'approbation et l'essai des substitutions de programmes n'étaient pas documentés, à moins que l'effort de programmation ne soit estimé à plus de trois jours. En outre, c'est le programmeur et non le bibliothécaire qui créait de nouveaux programmes de traitement à partir des substitutions.

Modifier les programmes informatiques sans documenter, mettre à l'essai, ou faire approuver les substitutions peut avoir pour résultat un traitement erroné, une manipulation frauduleuse des données, ou le contournement accidentel d'un contrôle.

Système de paiements des biens et services du gouvernement

2.4 suite

Dans un des cas, un changement mineur a causé des erreurs dans l'émission des chèques. Les renseignements relatifs aux avis de versement ne correspondaient plus aux renseignements sur le recto des chèques. **Cette erreur n'a été découverte qu'après l'émission et l'envoi de 2 300 chèques. Il a fallu refaire 30 000 autres chèques, au coût approximatif d'environ 6 000 dollars.**

Dans un autre ministère, les changements n'ayant pas été testés adéquatement, 287 chèques d'un total de six millions de dollars ont été envoyés avec le nom incomplet de leurs bénéficiaires. Au moment de notre vérification, 172 chèques avaient été annulés et réémis, et 115 autres restaient en instance. Un employé avait passé presque trois semaines à retracer et rectifier les chèques erronés.

Protection insuffisante des données de paiements

Seuls les employés autorisés travaillant aux comptes à payer, dans chacun des ministères d'origine, devraient actualiser ou supprimer des données relatives aux paiements. Les programmeurs ne devraient pas être autorisés à actualiser ou supprimer ces données, car ils connaissent l'agencement des fichiers de paiements et des programmes. Si l'occasion était donnée aux programmeurs d'actualiser ou de supprimer des données, ceux-ci pourraient annuler ou détourner des paiements. De plus, les «piocheurs», qui entrent en communication par infraction avec les ordinateurs, constituent une menace pour les données non protégées. Une fois qu'un piocheur a accès à un ordinateur, il peut aisément actualiser ou supprimer des données non protégées.

Nous avons testé les dispositifs de sécurité des données de paiements dans dix ministères. **Cinq ministères permettaient aux programmeurs d'actualiser ou de supprimer des données de paiements. De plus, l'un des ministères laissait la plupart des utilisateurs actualiser ou supprimer des données de paiements, du simple fait que ces données n'étaient pas protégées.** Des personnes de l'extérieur, utilisant les lignes téléphoniques, auraient donc pu aisément avoir accès aux fichiers non protégés, sans en avoir l'autorisation.

Faibles contrôles de traitement

Le traitement des transactions de comptes à payer par les ministères devrait faire l'objet d'un contrôle, de sorte qu'aucun changement non autorisé ne soit apporté aux fichiers de paiements. Il devrait également exister des contrôles pour déceler en temps opportun les paiements non autorisés.

Dans cinq des ministères où nous avons procédé à une vérification, les programmeurs pouvaient actualiser les fichiers de paiements. Aucun de ces ministères ne vérifiait les listes centralisées de paiements, par rapport à leurs données d'origine. Par conséquent, les ministères ne pouvaient pas déceler en temps opportun des changements non autorisés.

2.4 suite

Certes, les modifications apportées aux montants des paiements auraient été découvertes lors des redressements mensuels, mais les changements de noms des bénéficiaires n'auraient pas été découverts tant que les vendeurs ne se seraient pas enquis des paiements manquants. Advenant un changement délibéré de nom, la détection des changements aurait pu être retardée davantage encore si un employé avait changé d'autres paiements, pour couvrir son infraction première.

Durant notre vérification, nous n'avons noté aucun cas de modification du nom des bénéficiaires. Mais la province émet environ 8 000 chèques chaque jour, pour l'achat de biens et de services, d'un total supérieur à 10 millions de dollars. Modifier frauduleusement ne serait-ce qu'une partie de ces paiements quotidiens pourrait entraîner une perte considérable pour la province, avant que l'affaire ne soit découverte.

AUTRE POINT

Manque de traitement standardisé entre les ministères

Il n'existe pas de système standardisé entre les différents ministères pour traiter les comptes à payer de la province. Les dix ministères que nous avons examinés s'en remettaient à cinq systèmes différents. Lors de notre vérification, au moins trois systèmes distincts étaient en voie d'installation, ou à l'étude, pour remplacer les systèmes existants. Mais même une fois ces systèmes installés, cinq systèmes différents resteront en usage.

Standardiser le système des comptes à payer pourrait procurer les avantages suivants à la province :

- L'installation d'un système fait pour l'ensemble du gouvernement pourrait entraîner une réduction des dépenses. Avant notre vérification, chaque ministère qui achetait un système différent payait les coûts initiaux d'acquisition du système, les frais annuels d'entretien, et les services de soutien. Or, le ministère des Services gouvernementaux a déjà payé un système financier applicable à l'ensemble du gouvernement, et il n'en coûterait pas plus si de nouveaux ministères décidaient de recourir à ce système. **Un système standardisé pourrait entraîner une réduction des dépenses, car les immobilisations, les frais d'entretien et les services de soutien seraient moindres.**

- **Un système utilisé par l'ensemble du gouvernement pourrait simplifier le processus de traitement.** En recourant à des technologies différentes, en dédoublant le travail de traitement et en utilisant différents systèmes pour stocker les mêmes données, on complique le cycle de traitement des paiements.

Système de paiements des biens et services du gouvernement

2.4 suite

- **Le système permettrait de produire en temps opportun des données sur les comptes à payer, pour n'importe quel vendeur.** Lors de notre vérification, il fallait entrer en rapport avec chacun des ministères pour obtenir le total des achats effectués auprès d'un vendeur. **Un système gouvernemental global pourrait constituer une base de négociations pour obtenir de meilleurs prix, pour l'achat de biens et services.**

RÉPONSE

Le trésorier adjoint a répondu avec les commentaires suivants :

GÉNÉRALITÉS

«En général, nous sommes heureux de noter que les contrôles des paiements ont été jugés satisfaisants et que le fonctionnement du système a été estimé conforme aux politiques et méthodes gouvernementales. Nous reconnaissons que des améliorations sont possibles et nous convenons qu'il faut rappeler aux ministères leurs responsabilités, pour mieux renforcer les contrôles du processus de paiements.»

PROTECTION DES PROGRAMMES ET DONNÉES DE PAIEMENTS

Contrôles inadéquats des substitutions

«Le Trésor élabore actuellement une stratégie complète de sécurité, pour répondre aux recommandations faites ici et ailleurs dans le rapport.»

Protection insuffisante des données de paiements

«On rappellera aux ministères qu'ils doivent protéger leurs données et qu'ils doivent restreindre l'accès des données réelles au personnel qui en a besoin pour s'acquitter de ses fonctions.»

Faibles contrôles de traitement

«Le commentaire [indiquant que «les ministères ne pouvaient donc pas déceler en temps opportun des changements non autorisés»] laisse entendre qu'il n'est possible de déceler les modifications de noms des bénéficiaires que lorsque les vendeurs s'enquièrent de paiements manquants. Or, chaque jour, une liste des chèques émis, indiquant le numéro du vendeur, son nom et le montant du chèque, est envoyée aux ministères. Certains ministères reçoivent cette information sur fichiers informatiques, en plus de la copie papier. Aussi, les ministères peuvent-ils actuellement comparer les données figurant sur les chèques émis à leurs données originales de paiements, et donc déceler tout changement non autorisé. On demandera aux ministères de procéder à cette vérification périodiquement.»

2.4 suite

AUTRE POINT

Manque de traitement standardisé entre les ministères

«Un système standardisé faciliterait l'amélioration du processus de paiements, notamment le regroupement des paiements par vendeur, et permettrait à la province de réaliser des économies.»

2.5
Gestion des micro-ordinateurs du gouvernement

Les ministères du gouvernement ont acheté plus de 23 000 micro-ordinateurs, ce qui représente un investissement total supérieur à 100 millions de dollars en matériel et logiciel. Ces micro-ordinateurs servent à stocker et traiter des données connexes à de très nombreux programmes ministériels et fonctions administratives.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification a porté sur la sécurité, l'acquisition et les services de soutien des micro-ordinateurs dans dix ministères : Agriculture et Alimentation; Procureur général; Collèges et Universités; Services sociaux et communautaires; Énergie; Logement; Industrie, Commerce et Technologie; Travail; Affaires municipales; Solliciteur général. Ces ministères possèdent environ 45 pour cent des micro-ordinateurs du gouvernement. Dans le cadre de cette vérification, nous avons défini un micro-ordinateur comme un ordinateur d'éditique servant à un seul utilisateur à un moment donné.

Nos objectifs étaient d'évaluer, à l'échelle interministérielle, si :

- les micro-ordinateurs et les données étaient protégés contre les pertes, les emplois abusifs, ou les actes de destruction;
- l'acquisition des micro-ordinateurs faisait l'objet de bonnes pratiques de gestion;
- les utilisateurs des micro-ordinateurs bénéficiaient d'une formation et d'un soutien adéquats.

Nous avons visité 62 lieux de travail dans la province, examiné 438 micro-ordinateurs et interviewé 231 utilisateurs de micro-ordinateurs. Notre échantillon comprenait de petits bureaux disposant d'un ou deux micro-ordinateurs seulement, de bureaux de grandeur moyenne comptant des dizaines de micro-ordinateurs, et de grands bureaux avec plus d'une centaine de micro-ordinateurs.

Micro-ordinateurs du gouvernement

2.5 suite

Les études sur la sécurité informatique montrent que la menace principale provient des employés familiarisés avec le matériel, le logiciel, et les activités de leur employeur, plutôt que d'intrus n'appartenant pas à l'organisation. C'est pourquoi nous avons restreint la portée de notre premier objectif aux risques découlant d'un accès non autorisé, fortuit et quotidien, plutôt que d'une attaque déterminée par des piocheurs extérieurs.

CONCLUSIONS

SÉCURITÉ DES MICRO-ORDINATEURS

Le matériel informatique était convenablement protégé contre les vols, mais l'information stockée dans les micro-ordinateurs n'était pas suffisamment protégée et était donc sujette à des pertes, des emplois abusifs et à des actes de destruction. Nous avons observé les faiblesses suivantes :

- **Dans 80 pour cent des lieux visités par nous, les micro-ordinateurs stockant de l'information confidentielle n'étaient pas convenablement protégés contre un accès fortuit par un personnel non autorisé.**
- **Les disquettes de données des micro-ordinateurs et l'information stockée sur elles n'étaient pas convenablement protégées, dans la majorité des lieux visités par nous.**
- **Aucun des micro-ordinateurs que nous avons examinés n'était convenablement protégé contre les «virus» potentiellement destructeurs.**
- **La sécurité entourant plusieurs réseaux de micro-ordinateurs était inadéquate.**

ACQUISITIONS DES MICRO-ORDINATEURS

Dans l'ensemble, les acquisitions de micro-ordinateurs faisaient l'objet d'une gestion satisfaisante. Toutefois :

- **Bien que les ministères aient des politiques interdisant les copies non autorisées de logiciel commercial, nous avons découvert de telles copies dans un tiers des lieux que nous avons visités. Ceci pourrait exposer le gouvernement à des poursuites judiciaires, pour atteinte aux droits d'auteur.**

FORMATION ET SOUTIEN EN MICRO-INFORMATIQUE

Presque tous les utilisateurs de micro-ordinateurs que nous avons interrogés ont déclaré bénéficier d'une formation et d'un soutien satisfaisants.

Commentaires sur les vérifications interministérielles et spéciales

2.5 suite

AUTRE POINT

Les mesures de sécurité entourant les mots de passe étaient insuffisantes et permettaient d'accéder à d'autres systèmes informatiques, dans la moitié des ministères que nous avons visités.

HISTORIQUE

Les dix ministères où nous avons procédé à une vérification s'étaient dotés de micro-ordinateurs compatibles IBM pour répondre à leurs besoins d'éditique. Ils se servaient de micro-ordinateurs pour le traitement de texte, les télécommunications, les tableaux multizones et les applications de base de données. Les méthodes régissant l'achat de matériel et de logiciel de micro-informatique sont définies par les Directives du Conseil de gestion. Les mesures de protection à suivre sont prescrites à la fois par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et les Directives du Conseil de gestion.

Avant que nous n'entreprenions nos activités sur le terrain, le Secrétariat du Conseil de gestion a fait savoir à chacun des ministères que nous allions procéder à une vérification. De plus, nous avons avisé chacun des bureaux de notre visite, au moins 48 heures à l'avance. La majorité de nos visites sur un lieu donné ont duré une demi-journée. Dans certains cas, nous avons cherché à examiner des ordinateurs stockant de l'information sur les fonctionnaires et sur le public, mais le plus souvent nous avons choisi au hasard les micro-ordinateurs.

COMMENTAIRES

SÉCURITÉ DES MICRO-ORDINATEURS

Protection inadéquate de l'information

De nombreux micro-ordinateurs en service dans les ministères stockent des renseignements personnels sur les employés et sur le public, renseignements dont la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* interdit toute divulgation non autorisée. Ces micro-ordinateurs stockent également des renseignements gouvernementaux confidentiels.

Les micro-ordinateurs stockaient des renseignements confidentiels dans 48 des 62 lieux que nous avons visités. Dans environ 80 pour cent de ces lieux, l'information n'était pas adéquatement protégée contre un accès fortuit, par des personnes non autorisées.

2.5 suite

À titre d'exemple de renseignements qui auraient dû être protégés, mais qui ne l'étaient pas, signalons des évaluations de performance concernant les unités de négociation et le personnel de direction, des notes documentaires pour les ministres, des données sur les cotes de crédit de particuliers, des numéros de cartes gouvernementales de crédit, avec leurs dates d'expiration, et des numéros de cartes gouvernementales d'appels interurbains. L'accès non autorisé à de tels renseignements pourrait avoir pour conséquence divers types d'emploi abusif, comme l'usage frauduleux des cartes de crédit ou des cartes d'appels, causant des pertes de deniers publics.

Le personnel n'avait pas connaissance de l'information confidentielle

Généralement, le personnel n'avait pas connaissance de l'information confidentielle stockée dans ses micro-ordinateurs et sur ses disquettes, qui aurait dû être protégée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

Aucun des lieux que nous avons visités n'avait dressé un inventaire de l'information stockée dans ces systèmes de micro-informatique, et aucun n'avait classé l'information de type confidentiel, de sorte à mettre en oeuvre les mesures de contrôle voulues.

Dans ces lieux, l'information confidentielle sur support papier était verrouillée dans un coffre-fort ou un classeur. Nous avons constaté que, quand cette même information était stockée sur une disquette d'ordinateur, elle n'était pas aussi bien protégée.

L'information stockée sur disquettes n'était pas protégée

L'information stockée sur disquettes est souvent la même que celle stockée sur disque dur, dans un micro-ordinateur. Durant nos entrevues, nous avons demandé aux utilisateurs s'ils mettaient leurs disquettes sous clé quand ils n'étaient pas à leur bureau. **Dans presque 65 pour cent des lieux, les utilisateurs nous ont répondu que les disquettes n'étaient pas mises en sécurité durant les pauses ou les déjeuners, ou après les heures de travail.**

Pas de protection contre les programmes destructeurs

Un nombre grandissant de programmes informatiques potentiellement destructeurs d'information stockée sur les systèmes informatiques sont actuellement créés et distribués, soit par plaisanterie, soit par acte de sabotage. Ces programmes, couramment appelés «virus», se propagent de machine en machine sur les réseaux informatiques, ou quand les utilisateurs copient ou partagent des logiciels.

2.5 suite

Sur certains des ordinateurs que nous avons examinés, nous avons trouvé un logiciel détecteur de virus. Toutefois, **nous n'avons trouvé aucune trace de logiciel fait pour protéger les micro-ordinateurs contre les virus.** Nous n'avons également trouvé aucune politique ni mesure contre la menace grandissante que ces virus font peser.

Nous avons trouvé une seule machine mise hors service par un programme destructeur, mais certains de ces programmes peuvent se reproduire et se multiplier géométriquement sur un nombre illimité de micro-ordinateurs, en un temps très bref.

Sécurité inadéquate des réseaux

Les micro-ordinateurs reliés entre eux en réseau sont une source de préoccupations toute particulière, car les données de différents utilisateurs sont stockées sur un micro-ordinateur commun et partagé. Si ce micro-ordinateur et ses données sont modifiés, ou cessent d'être accessibles, les utilisateurs peuvent perdre leur information. Souvent, il s'avère nécessaire d'empêcher un utilisateur de lire, modifier ou supprimer des données stockées par un autre.

Nous avons vérifié la protection qui entourait 13 réseaux de micro-ordinateurs et nous avons jugé qu'elle était inadéquate dans cinq lieux de travail. Dans chacun de ces cinq lieux, quiconque avait physiquement accès au micro-ordinateur commun pouvait lire, modifier ou supprimer n'importe quelle donnée. Dans quatre des lieux, nous avons pu changer le mot de passe de l'administrateur du système et avoir accès au réseau, sans aucune restriction.

ACQUISITION DES MICRO-ORDINATEURS

Généralement, l'acquisition du matériel et du logiciel de micro-informatique se faisait conformément aux Directives du Conseil de gestion et aux politiques et méthodes d'acquisition en vigueur dans les ministères.

Copies non autorisées de logiciel commercial

Nous avons considéré qu'était logiciel non autorisé tout produit pour lequel il n'existait pas de commande, de preuve d'achat, ou de disquette et manuel d'origine. **Dans tous les ministères où nous avons procédé à une vérification, il existait des politiques interdisant les copies non autorisées de logiciel. Cependant, au moment de notre vérification, aucun ministère n'avait passé en revue ses micro-ordinateurs pour vérifier que ces politiques étaient respectées.**

Micro-ordinateurs du gouvernement

2.5 suite

En dépit de telles politiques, et malgré le préavis que nous avons donné de nos visites, nous avons constaté qu'un tiers des lieux visités par nous possédaient des copies non autorisées de logiciel commercial. De plus, nous avons découvert la preuve que d'autres logiciels commerciaux non répertoriés dans les inventaires avaient été supprimés des disques durs des micro-ordinateurs que nous avons examinés.

Une association de réalisateurs de logiciels a intenté des poursuites à des organisations au Canada et aux États-Unis, pour possession de logiciels non autorisés. Les sanctions prévues par la *Loi sur le droit d'auteur* au Canada vont de 25 000 dollars pour une déclaration sommaire de culpabilité à un million de dollars pour un acte criminel, plus une peine allant jusqu'à cinq ans de prison. Outre les peines criminelles, les réalisateurs de logiciels ont divers recours civils.

FORMATION ET SOUTIEN EN MICRO-INFORMATIQUE

Les nouveaux utilisateurs ont besoin d'une formation et d'un soutien technique adéquats pour optimiser l'usage des micro-ordinateurs et minimiser toute conséquence néfaste que pourrait avoir la mise en place de cette nouvelle technologie. Notre vérification nous a permis de conclure que les ministères avaient relevé adéquatement ce défi.

Presque tous les membres du personnel que nous avons interviewés ont déclaré avoir reçu une formation suffisante pour faire leur travail. Ils se sont également dit satisfaits du soutien technique offert par le personnel responsable des systèmes, dans leur ministère respectif.

Nous avons noté qu'il y avait doublement des efforts pour répondre à de nombreux besoins communs de micro-informatique dans les différents ministères d'une même ville ou d'une même région de la province. Ainsi, dans la plupart des villes, chaque ministère prenait séparément ses propres dispositions, alors que plusieurs avaient besoin de formation et de soutien pour un logiciel identique de micro-informatique.

Toutefois, dans une région, les ministères avaient créé un conseil interministériel de systèmes qui leur donnait un moyen novateur de ne pas doubler les activités de formation, soutien et entretien, en se faisant part régulièrement de leurs intérêts communs.

AUTRE POINT

Mots de passe non protégés

Dans cinq des dix ministères où nous avons procédé à une vérification, nous avons trouvé tous les renseignements nécessaires pour accéder par voie téléphonique aux systèmes informatiques, y compris les numéros de

Commentaires sur les vérifications interministérielles et spéciales

2.5 suite

téléphone, les noms des utilisateurs et les mots de passe. Les systèmes en question comprenaient deux unités centrales, trois mini-ordinateurs et un micro-ordinateur. Certains des renseignements étaient épinglés au mur, d'autres étaient collés aux claviers, d'autres encore étaient posés sur un bureau.

Pour beaucoup de systèmes informatiques commutés, la restriction de l'accès se fait grâce à des mot de passe. La non protection de ces mots de passe est un manquement grave à la sécurité, qui peut donner lieu à une divulgation ou à une substitution non autorisée de données personnelles ou gouvernementales, ou à leur destruction.

RÉPONSE

Le secrétaire du Conseil de gestion du Cabinet a répondu à notre rapport et a joint à son envoi les commentaires des dix ministères vérifiés, avec les mesures correctrices prises par eux. Le secrétaire a fait les observations générales suivantes :

«Pour contribuer à optimiser les effets bénéfiques de votre rapport, j'ai fait parvenir à tous les sous-ministres un exemplaire de ce document. Nous avons demandé aux ministères de passer en revue vos conclusions et de prendre les mesures correctrices nécessaires, le cas échéant.

«Les directives et les instructions du Conseil de gestion fournissent un cadre de référence approprié pour réglementer correctement l'acquisition, la sécurité et les services de soutien des systèmes de micro-informatique. Toutefois, la responsabilité opérationnelle et financière des systèmes relève manifestement des sous-ministres des divers ministères où se trouvent ces systèmes. Presque toutes les conclusions du rapport de vérification portaient sur des questions de fonctionnement, relevant de la responsabilité des sous-ministres...

«En ce qui concerne les directives et les instructions applicables du Conseil de gestion, la directive sur la sécurité a reçu l'approbation du Conseil de gestion et a été communiquée à tous les ministères en mars 1990. Le Guide du gestionnaire, conçu pour faciliter la mise en oeuvre de cette directive, a été distribué aux ministères en mai 1991.

«Le Secrétariat a organisé un certain nombre de séances de sensibilisation pour les ministères et nous préparons actuellement un programme de formation qui viendra appuyer la directive sur la sécurité et le Guide du gestionnaire.»

La directive sur la technologie de l'information, mentionnée précédemment, a reçu l'approbation du Conseil de gestion du Cabinet le 27 février 1990. Elle s'inscrit dans le programme continu de mise en oeuvre des *Stratégies de gestion de l'informatique,* préconisées par le Conseil de gestion. Les ministères devaient présenter un plan d'action indiquant comment ils se proposaient d'appliquer cette directive et l'inclure à leurs plans stratégiques d'informatique déposés après le 1er avril 1990.

Mini-ordinateurs du gouvernement

2.6
Gestion des mini-ordinateurs du gouvernement

Le Conseil de gestion a estimé à plus de 220 le nombre de mini-ordinateurs en service au gouvernement. Le Conseil de gestion a établi des directives sur les systèmes informatiques, notamment sur le caractère confidentiel, l'intégrité et la disponibilité des données stockées en mini-ordinateurs.

Durant l'année financière 1989-1990, les ministères ont dépensé à eux seuls 19 millions de dollars en matériel et logiciels informatiques.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

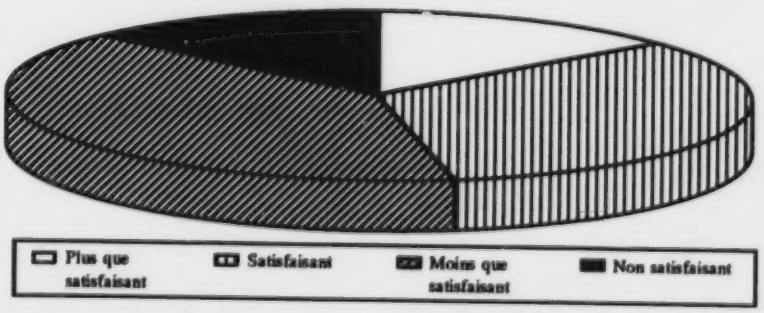
L'objectif de notre vérification était d'évaluer les contrôles exercés sur la sécurité des systèmes de mini-informatique, à l'échelle interministérielle. Étaient inclus l'accès des utilisateurs aux programmes et aux fichiers, le contrôle physique du matériel et des rapports confidentiels, ainsi que les substitutions de logiciel et de programmes d'application.

Nous avons vérifié 15 ministères et organismes utilisant plus de 70 pour cent des mini-ordinateurs du gouvernement : Services sociaux et communautaires; Culture et Communications; Éducation; Environnement, Services gouvernementaux; Santé; Travail; Affaires municipales; Richesses naturelles; Développement du Nord et des Mines; Tourisme et Loisirs; Transports; Trésor et Économie; Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario; Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

Aux fins de cette vérification, nous avons défini un mini-ordinateur comme étant un ordinateur de capacité moyenne, conçu pour donner à de multiples utilisateurs la possibilité de lire, modifier et supprimer des données. Notre examen ne comprenait pas les contrôles des mini-ordinateurs connectés à d'autres ordinateurs. Notre opinion ne reflète donc ni les effets positifs ni les effets négatifs du réseau sur les mini-ordinateurs que nous avons examinés.

CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, le contrôle exercé sur la sécurité des mini-ordinateurs était moins que satisfaisant.



2.6 suite

Nous avons fait les observations suivantes :

- **les utilisateurs pouvaient acquérir des privilèges illimités relativement aux systèmes, dans un tiers des établissements où nous avons procédé à des vérifications;**
- **des politiques de sécurité informatique faisaient défaut dans 12 établissements;**
- **les contrôles de substitutions du logiciel étaient inadéquats dans sept établissements;**
- **les mesures de sécurité étaient appliquées de manière informelle, non planifiée, dans sept établissements;**
- **l'administration de la sécurité était inadéquate dans huit établissements;**
- **les mots de passe étaient aisément devinables dans neuf établissements;**
- **les programmeurs disposaient d'une autorité excessive pour actualiser les données de production dans deux établissements;**
- **les règlements d'accès aux données n'étaient pas suffisamment documentés dans huit établissements;**
- **la sécurité physique était satisfaisante dans tous les établissements.**

Seuls neuf des 15 mini-ordinateurs servaient à la prestation des services gouvernementaux. Les autres mini-ordinateurs des établissements étaient utilisés pour élaborer de nouveaux systèmes d'application et ils faisaient l'objet de règlements moins stricts sur le caractère confidentiel et la disponibilité des données.

HISTORIQUE

Notre vérification a porté sur les contrôles de sécurité des mini-ordinateurs provenant de chez deux fournisseurs et représentant environ 75 pour cent des mini-ordinateurs installés au gouvernement.

Les ministères et les organismes se servent des mini-ordinateurs pour leur informatique de milieu de gamme, à utilisateurs multiples, comme les activités financières, le courrier électronique, les bases de données, le traitement de texte, les télécommunications et les tableaux financiers. De plus en plus, les fonctionnaires s'en remettent à ces systèmes pour le soutien administratif et les prises de décisions.

Mini-ordinateurs du gouvernement

2.6 suite

Une sécurité insuffisante dans le domaine des mini-ordinateurs pourrait donner lieu à des situations embarrassantes, à des litiges ou à des pertes financières, par suite de la divulgation ou de la modification non autorisée de programmes ou de données. En voici des exemples. Le personnel ministériel pourrait prendre des décisions erronées s'il s'appuyait sur de mauvaises données ou, faute de données, il pourrait retarder des décisions ayant des répercussions financières. De même, les données confidentielles des ministères ou du Conseil des ministres qui sont acheminées par courrier électronique pourraient aisément faire l'objet de fuites.

Pour servir simultanément à de multiples utilisateurs, les mini-ordinateurs sont dotés de caractéristiques de sécurité aptes à protéger le caractère confidentiel et l'intégrité des données, ainsi que l'accès aux ressources informatiques. Les normes de protection applicables aux mini-ordinateurs sont édictées à la fois par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et par une directive du Conseil de gestion.

COMMENTAIRE

SÉCURITÉ

Systèmes vulnérables

De par leur conception, les mini-ordinateurs n'autorisent que les utilisateurs privilégiés, comme le directeur du système, à ouvrir l'accès à un nouvel utilisateur, à modifier un mot de passe ou à permettre la modification de données par un utilisateur.

Sur quatre mini-ordinateurs, il était possible de contourner ce contrôle primaire. N'importe quel utilisateur pouvait modifier les fichiers régulièrement passés en machine par les utilisateurs privilégiés. Grâce aux modifications, l'utilisateur pouvait ensuite obtenir des privilèges similaires à ceux des utilisateurs privilégiés, quand ces derniers passaient en machine le fichier modifié. Trente pour cent des utilisateurs travaillant sur un cinquième mini-ordinateur pouvaient faire de même.

Une fois doté de privilèges, un utilisateur peut aisément accéder à toute information du système - ce qui peut entraîner une atteinte à la vie privée d'un particulier ou la substitution non autorisée de programmes et de données. C'est pourquoi les fichiers régulièrement passés en machine par les utilisateurs privilégiés devraient être protégés par un accès restreint.

Manque de politiques de sécurité

Les politiques de sécurité informatique définissent les méthodes ou les pratiques acceptables pour gérer et utiliser un mini-ordinateur. Faute de politiques officielles et écrites de sécurité, il se pourrait que les employés ne sachent pas quelle autorité et responsabilité leur incombent quant aux données qu'ils gèrent ou utilisent.

2.6 suite

Dans 12 des établissements, il n'existait pas de politiques documentées de sécurité sur la gestion ou l'utilisation des systèmes de mini-informatique. Les dirigeants des ministères et des organismes devraient veiller à la mise en place et à l'application de droits d'accès déterminant les employés autorisés, ainsi que les types et les conditions d'accès, pour toutes les données et tous les procédés de traitement. Au moment de notre vérification, certains ministères planifiaient ou élaboraient activement des politiques de sécurité; toutefois, seuls trois ministères avaient mis en place de telles politiques.

Contrôles insuffisants des changements

Toute modification apportée à l'ensemble informatique - par exemple, changements de matériel, de réseau ou de programme - devrait faire l'objet d'une stricte gestion, ceci pour préserver l'intégrité des données et de leur traitement. Des contrôles pertinents devraient être en place afin que tous les changements soient autorisés, validés et inversés au besoin. Le procédé d'introduction et de maintien des changements est appelé «contrôle des changements».

Dans cinq établissements, les méthodes de contrôle des changements étaient inadéquates pour les mises à jour du système d'exploitation. L'installation d'une nouvelle version d'un système d'exploitation peut provoquer des problèmes majeurs, car le logiciel d'application existant peut ne pas être compatible avec cette version et donc cesser soudainement de fonctionner.

Des neuf mini-ordinateurs stockant le logiciel d'application et les données des ministères, cinq ne faisaient pas l'objet de contrôles adéquats pour les changements apportés au logiciel ministériel. Ainsi, aucune règle n'exigeait que les substitutions faites au logiciel d'application soient testées avant l'accès aux données critiques, situation susceptible de mener à une altération des données et à des inexactitudes.

Les changements apportés au logiciel devraient être entrepris par le propriétaire du système d'application et passés en revue en collaboration avec les responsables du système, pour concevoir et programmer les modifications requises. Avant de faire tout changement, l'utilisateur devrait complètement tester et passer en revue les programmes, puis approuver la modification. De bons contrôles des changements contribuent à l'exactitude et à la fiabilité des données, et permettent de réduire les risques de pertes dues à des modifications non autorisées ou à des essais incomplets.

Mini-ordinateurs du gouvernement

2.6 suite

Séparation inadéquate des fonctions

Pour les mini-ordinateurs d'un fabricant, le directeur de système est responsable de s'assurer que les machines sont performantes et effectuent les tâches demandées par le personnel de direction et les utilisateurs. Le responsable de la sécurité, lui, a principalement pour mission d'accorder l'accès des ordinateurs aux utilisateurs autorisés. Si les fonctions du responsable de la sécurité sont confiées au directeur de système, celui-ci a des responsabilités conflictuelles susceptibles de compromettre la sécurité.

Les directeurs de système de cinq mini-ordinateurs s'étaient vu confier les fonctions complémentaires de responsables de la sécurité.

Dans chacun des établissements, nous avons étudié les normes d'emploi et les fonctions confiées aux personnes désignées responsables de la sécurité. **Dans sept des 15 établissements, les normes d'emploi de ces personnes ne mentionnaient pas le travail de sécurité, qui était effectué de manière informelle et non planifié.**

Administration inadéquate de la sécurité

Quand des employés quittent un ministère, ils perdent l'autorisation de lire, modifier ou supprimer des données, aussi bien sur papier que sur support informatique. Régulièrement, on reprend aux anciens employés leurs clés de bureau et leurs cartes d'identité pour leur interdire l'accès des bureaux ministériels. Toutefois, seul un ministère annule promptement l'accès aux mini-ordinateurs d'un fabricant. **D'anciens employés avaient souvent accès aux neuf autres mini-ordinateurs de ce fabricant en communiquant par lignes téléphoniques publiques.**

Ces mini-ordinateurs peuvent produire des rapports de sécurité, permettant à l'opérateur de système de surveiller les tentatives et les réussites d'entrée en communication avec la machine et les données critiques. Les rapports de sécurité étaient disponibles sur tous les mini-ordinateurs, mais **dans six établissements nous n'avons relevé aucune preuve indiquant que les rapports faisaient l'objet d'un examen formel.**

Les utilisateurs des mini-ordinateurs se voient attribuer des comptes uniques, à des fins d'identification et d'autorisation d'accès aux données. Ces comptes étant uniques, ils constituent un moyen de tenir l'utilisateur responsable de ses actes quand il se sert d'un mini-ordinateur.

2.6 suite

Dans dix établissements, les utilisateurs partageaient des comptes. Dans un établissement, les programmeurs partageaient un numéro de compte, de même que les préposés à l'entrée des données et que leurs directeurs. Dans les neuf autres établissements, de multiples utilisateurs se partageaient au moins l'un des comptes et le mot de passe correspondant. Dans ces cas, il était impossible d'attribuer à quelqu'un les usages non autorisés ou les dommages faits aux programmes et données.

Médiocre gestion des mots de passe

La protection des mots de passe est un contrôle primaire, fait pour restreindre l'accès à un mini-ordinateur. Les utilisateurs autorisés doivent s'identifier à l'aide du nom qui leur est attribué et d'un mot de passe correspondant. Ils sont responsables de choisir et de changer périodiquement leur mot de passe.

Étant donné que les noms des utilisateurs sont généralement connus au sein d'un ministère, les mots de passe doivent rester strictement confidentiels. Tous les ministères s'en remettent à une forme ou à une autre de contrôle par mots de passe pour empêcher les accès non autorisés, qui pourraient avoir lieu par lignes téléphoniques publiques par exemple.

Vu que les ministères s'en remettent à ce moyen, il est essentiel que des normes officielles et écrites soient en place. Or, dans aucun des établissements visités, il n'existait de normes documentées sur les mots de passe. L'absence de telles normes contribuait aux problèmes suivants.

Nous avons comparé les mots de passe des utilisateurs donnant accès aux mini-ordinateurs à une liste de mots de passe couramment utilisés. **Pour neuf des mini-ordinateurs, au moins un mot de passe sur quatre figurait à cette liste.** Des «piocheurs» pourraient donc utiliser les mots de passe courants pour entrer en communication avec un mini-ordinateur sans y être autorisé.

L'un des établissements permettait l'emploi de mots de passe à un seul caractère, ce qui donnait lieu à des mots de passe à la fois communs et aisément devinables. De plus, il n'exigeait pas que les utilisateurs changent leur mot de passe, et les terminaux inactifs n'étaient pas déconnectés. Les mini-ordinateurs sont dotés de caractéristiques qui permettent de prendre des mesures de sécurité préventive contre ces problèmes, à moindres frais, voire même sans aucuns frais administratifs.

Pour avoir accès à un mini-ordinateur, un utilisateur doit généralement entrer son nom d'identification et son mot de passe. **Mais dans un établissement, il suffisait aux utilisateurs d'entrer leur mot de passe pour avoir accès au mini-ordinateur.** La sécurité serait plus grande si l'établissement recourait à la fonction existante qui requiert à la fois un nom d'identification et un mot de passe, pour donner accès aux mini-ordinateurs.

2.6 suite

Il faudrait élaborer des normes sur les mots de passe et les communiquer aux employés qui se servent des mini-ordinateurs. Il faudrait inclure à ces normes divers points, dont l'interdiction de partager les comptes, l'obligation de choisir des mots de passe peu banals, et d'en changer.

Intégrité inadéquate des données

Une directive du Conseil de gestion définit cette caractéristique d'intégrité en termes de précision, d'authenticité, de pertinence et de caractère complet des données et des traitements de l'information. Pour promouvoir l'intégrité des données, il devrait exister des méthodes qui permettent de :

- veiller à une séparation adéquate des fonctions entre le développement des systèmes informatiques, le traitement des données et les services de soutien;
- s'assurer que l'accès à l'information et aux systèmes informatiques se fasse conformément à des politiques et à des méthodes établies;
- documenter et planifier tous les changements prévus aux systèmes informatiques;
- s'assurer que seuls les changements autorisés sont apportés;
- veiller à la mise en place des contrôles pour empêcher tout changement non autorisé aux systèmes informatiques;
- faire de sorte que les problèmes de traitement de l'information soient détectés et corrigés en temps opportun.

Les utilisateurs devraient uniquement avoir accès aux programmes et aux données dont ils ont besoin pour leur travail. Ainsi, les programmeurs doivent pouvoir actualiser les programmes d'application, mais n'ont pas besoin d'accéder aux fichiers de données correspondants. Les utilisateurs, eux, n'ont nul besoin de pouvoir actualiser les programmes d'application. En restreignant l'accès, on réduit les risques de dommages accidentels ou délibérés au système, aux programmes et aux données.

Dans huit établissements, aucune règle n'avait été définie pour indiquer aux employés à quelles données ils pouvaient accéder, ou pour leur faire savoir les conditions et les niveaux d'accès permis. De plus, la documentation concernant l'autorisation officielle de l'accès pour les utilisateurs faisait défaut.

Commentaires sur les vérifications interministérielles et spéciales

2.6 suite

Dans un établissement, un programmeur avait accès à toutes les données et à tout le logiciel du mini-ordinateur. Dans un autre, les programmeurs pouvaient actualiser les données financières. De plus, dans cet établissement, il n'existait aucun document montrant que les programmeurs ou les autres utilisateurs avaient un accès approprié.

Sécurité physique adéquate

Dans tous les établissements, les mini-ordinateurs occupaient des lieux physiquement sûrs, dont l'accès était limité au personnel voulu.

RÉPONSES

Le sous-ministre du Conseil de gestion du gouvernement a répondu à notre rapport de vérification et a joint les commentaires des 15 ministères et organismes vérifiés, commentaires qui comprenaient les mesures prises pour remédier aux problèmes.

Un ministère a fait des commentaires sur l'évolution des micro-ordinateurs : «À l'origine... on a acheté et utilisé des mini-ordinateurs pour traiter des données, pour un petit nombre de personnes, généralement pour répondre à une demande locale spécifique d'information... Traditionnellement, les mini-ordinateurs étaient beaucoup moins protégés [que les unités centrales], car la perte d'un mini-ordinateur menaçait uniquement des intérêts locaux et non ceux d'un organisme tout entier.

«Peu à peu, les mini-ordinateurs sont devenus plus puissants, capables de faire davantage. Par conséquent, les systèmes informatiques autrefois exécutés sur des unités centrales, pour une organisation, sont devenus capables de passer sur des mini-ordinateurs. D'où la nécessité de méthodes de sécurité... «similaires à celles des unités centrales». Deuxièmement, il est devenu possible de mettre les mini-ordinateurs en réseau. Soudain, l'information pouvait donc être partagée par une organisation entière, cessant d'être simplement une préoccupation locale.»

Conseil de gestion : «Vous notez dans votre rapport que le Conseil de gestion a élaboré des directives concernant notamment le caractère confidentiel, l'intégrité et la disponibilité des données informatiques. Un Guide du gestionnaire, conçu pour aider les ministères à appliquer cette directive sur la sécurité, a été distribué à tous les ministères en mai 1991. Le Secrétariat a également conçu un programme de formation de deux jours, fait pour compléter les directives, et nous avons l'intention d'offrir ce programme mensuellement durant tout 1991-1992.

«Suite aux conclusions de votre rapport, j'ai également fait parvenir une note de service à tous les sous-ministres, soulignant l'importance de mesures pertinentes de sécurité en informatique.»

Processeurs centraux du gouvernement

2.7
Gestion des processeurs centraux du gouvernement

Les ministères des Services correctionnels, des Services gouvernementaux et du Revenu se servent du logiciel de sécurité RACF (Resource Access Control Facility) pour contrôler l'accès aux cinq centres de processeurs centraux du gouvernement gérés par eux.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

L'objectif de notre vérification était d'évaluer si les méthodes de gestion du logiciel de sécurité RACF permettaient de bien contrôler l'accès à l'information gouvernementale stockée dans les processeurs centraux. Ce logiciel influe grandement sur l'exactitude, l'intégrité, la disponibilité et la fiabilité des données financières générées par ordinateur.

Dans le cadre de cette vérification, nous avons défini un processeur central comme un puissant ordinateur conçu pour donner à de multiples utilisateurs la possibilité de lire, modifier et annuler des données.

Les processeurs centraux servent à stocker et traiter des données relatives à la santé, aux services correctionnels, aux transports et à d'autres programmes ministériels et fonctions administratives.

CONCLUSIONS

Nous avons conclu que la gestion du logiciel RACF au centre d'informatique du ministère du Revenu était plus que satisfaisante en ce qui concerne le contrôle de l'accès à l'information. De plus, nos conclusions suggèrent que les données du système du ministère du Revenu (MR) étaient bien protégées contre les modifications, divulgations ou annulations non autorisées.

Par contre, nous avons conclu que la gestion du logiciel RACF dans les centres relevant du ministère des Services gouvernementaux (MSG) et des Services correctionnels (MSC) était non satisfaisante.

En résumé, nous avons fait les constatations suivantes :

- **Il fallait renforcer les mesures de protection des programmes puissants, capables de contourner les contrôles de systèmes et d'accéder à n'importe quel programme ou fichier de données sur l'ensemble des ordinateurs.**
- **Un nombre excessif d'utilisateurs avaient le privilège d'utiliser les programmes puissants dans les locaux des MSC et MSG.**
- **Les contrôles sur les mots de passe et le logiciel étaient insuffisants dans les locaux du MSC.**

2.7 suite

- **Le personnel des établissements du MSC et du MSG ne faisait pas usage d'options clés des systèmes, comme la possibilité de protéger l'ensemble des fichiers ou celle de coder les mots de passe.**

- **Dans tous les locaux, certains préposés au soutien technique avaient la possibilité de changer les paramètres de systèmes et les bibliothèques de programmes, ce qui aurait pu causer une interruption généralisée de service.**

- **Dans tous les locaux, des utilisateurs étaient en mesure de modifier l'analyse rétrospective enregistrée par le système, ce qui leur donnait la possibilité de dissimuler des activités non autorisées.**

- **De nombreux utilisateurs des MSC et MSG avaient un accès illimité à l'ensemble des données et des ressources des systèmes.**

En résumé, les données stockées par les systèmes des MSC et MSG étaient sujettes à des modifications, divulgations ou suppressions non autorisées. La divulgation de données par des particuliers pourrait contrevenir aux directives du Conseil de gestion, à la *Loi à l'accès sur l'information et la protection de la vie privée* et, le cas échéant, à la *Loi sur la santé.*

HISTORIQUE

Les vérifications ont principalement porté sur la gestion du RACF dans les centres d'informatique suivants :

- Centre régional d'informatique de Kingston (MSG)
- Centre d'informatique de North Bay (MSC)
- Centre d'informatique du ministère du Revenu (MR)
- Centre de mise au point de produits informatiques de Toronto (MSG)
- Centre de distribution de produits informatiques de Toronto (MSG)

Les centres de données du MSG abritent le système de paiements du gouvernement, le système d'assurance-santé, ainsi que le système de paie pour l'ensemble du gouvernement. Le centre de données du MR abrite le système qui contrôle les listes d'imposition pour les taxes foncières et les divers systèmes d'administration des impôts. Les centres de données du MSC, eux, abritent le système de gestion des contrevenants.

2.7 suite

Ces ministères ont recours au RACF pour contrôler l'accès aux programmes gouvernementaux et aux données stockés sur leurs unités centrales. Le RACF autorise les requêtes des utilisateurs qui souhaitent avoir accès à des sources protégées, comme un fichier ou un programme de données. Le RACF est de nature préventive, en ce sens qu'il restreint l'accès de certaines ressources à des particuliers désignés. De plus, il fournit une analyse rétrospective des entrées en communication, jouant ainsi une fonction de détection.

Les systèmes de sécurité des unités centrales sont essentiels pour protéger les données gouvernementales confidentielles contre toute divulgation non autorisée et destruction ou substitution accidentelle ou délibérée.

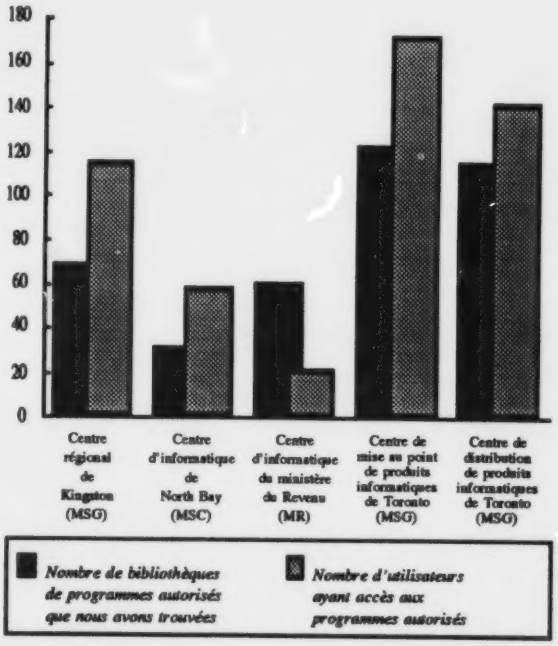
COMMENTAIRE

CONTRÔLE DES BIBLIOTHÈQUES DE PROGRAMMES AUTORISÉS

Protection inadéquate des bibliothèques de *programmes autorisés*

Les vendeurs de logiciels ont fourni des programmes puissants, couramment appelés *programmes autorisés,* qui peuvent accéder aux instructions assujetties à des restrictions ainsi qu'à toute la mémoire centrale de l'ordinateur, dans le cadre des procédés de fonctionnement et d'entretien des systèmes. Ces *programmes autorisés* peuvent contourner ou mettre hors service tous les mécanismes de sécurité, et peuvent accéder à tous les programmes et données du système, qu'ils peuvent contrôler. Par conséquent, l'accès à ces *programmes autorisés* devrait être uniquement accordé au personnel qui en a besoin.

BIBLIOTHÈQUES DE PROGRAMMES AUTORISÉS ET UTILISATEURS AYANT DROIT D'ACCÈS



2.7 suite

Les programmes entrent en fonction lorsqu'ils sont placés dans les bibliothèques de *programmes autorisés*. Une telle bibliothèque est une collection organisée de programmes informatiques, gérés par le système d'exploitation et mis à la disposition des utilisateurs pour réduire le travail de programmation. **Dans chacun des cinq établissements, les utilisateurs pouvaient apporter des changements aux bibliothèques de *programmes autorisés*, et auraient pu par conséquent modifier tout programme ou toute donnée du système.**

Le RACF devrait assurer une protection unique et spéciale aux bibliothèques de *programmes autorisés* et le nombre des *programmes autorisés* et des bibliothèques devrait faire l'objet d'un examen critique. Contrôler et surveiller l'accès à de nombreux programmes est une tâche difficile, voire impossible.

Bibliothèques introuvables de *programmes autorisés*

Les bibliothèques de *programmes autorisés* sont répertoriées dans les paramètres du système. Tout programme figurant à ces bibliothèques répertoriées pourrait être autorisé à contourner ou invalider les mécanismes de sécurité. Dans les trois établissements du MSG, environ 15 pour cent des bibliothèques répertoriées de *programmes autorisés* n'existaient pas, en fait, dans le système. Par conséquent, de nombreux utilisateurs techniques auraient pu créer des bibliothèques portant le nom indiqué sur la liste des paramètres, ce qui leur aurait permis ensuite de substituer leurs propres programmes. Se servant des programmes substitués, ils auraient pu alors invalider les contrôles de sécurité et modifier tout programme ou toute donnée du système.

Il faudrait revoir les listes d'autorisation et supprimer tous les noms de bibliothèques périmés ou en double. Il faudrait passer régulièrement en revue les noms des programmes autorisés, et éliminer ceux qui n'ont plus cours.

CONTRÔLE DU LOGICIEL RACF

Au centre d'informatique du ministère du Revenu, les contrôles exercés sur le logiciel RACF et sur ses utilisations étaient plus que satisfaisants. Plus particulièrement, les contrôles exercés sur la commande utilisée pour lancer ou invalider le logiciel RACF et ses mots de passe faisaient l'objet de mesures louables de sécurité. Dans les établissements du MSG, le contrôle de l'accès au logiciel RACF et à ses mots de passe était satisfaisant.

2.7 suite

Toutefois, dans l'établissement du MSC à North Bay, nous avons constaté que **le groupe de la sécurité de l'information ne contrôlait pas l'utilisation de la commande destinée à mettre hors fonction le RACF, et que le mot de passe d'origine de la commande n'avait jamais été modifié.** Par conséquent, des utilisateurs non autorisés auraient pu utiliser cette commande pour mettre hors service le RACF. L'accès à la commande du RACF devrait être restreint, et le mot de passe d'origine devrait être changé.

Nous avons également constaté que, dans l'établissement du MSC à North Bay, **de nombreux employés de soutien technique pouvaient faire des changements non autorisés à la base de données du RACF.** Ces utilisateurs auraient pu créer, éliminer ou autoriser l'accès de tout utilisateur à toute donnée. L'accès à la base de données du RACF devrait être restreint pour empêcher les changements non autorisés.

OPTIONS DE SYSTÈME

Au centre d'informatique du ministère du Revenu, nous avons constaté que les contrôles exercés sur les options du RACF étaient satisfaisants. L'option du RACF permettant aux utilisateurs de créer uniquement des fichiers définis par le RACF, et d'avoir uniquement accès à de tels fichiers, était en vigueur. En outre, les mots de passe figurant au fichier de sécurité du RACF étaient codés selon les normes de codification des données.

L'usage des mots de passe permet au RACF de vérifier rapidement et aisément l'identité d'un utilisateur qui cherche à entrer en communication avec le système. Les mots de passe peuvent être stockés dans le fichier de sécurité du RACF soit sous forme masquée, soit sous forme codée. Le masquage est un procédé qui cache le sens du mot en déplaçant ou substituant des caractères. Le codage, lui, modifie le mot lisible en un mot inintelligible. Il fournit des mots de passe irrécupérables, à «sens unique». Le RACF permet le recours aux Normes de chiffrage des données (NCD), afin que les mots de passe n'apparaissent pas en texte clair. Si ces normes ne sont pas appliquées, quiconque connaît le procédé de masquage peut récupérer les mots de passe des utilisateurs.

Le centre d'informatique du ministère du Revenu était le seul centre d'informatique du gouvernement à faire usage de l'une ou l'autre des options du système.

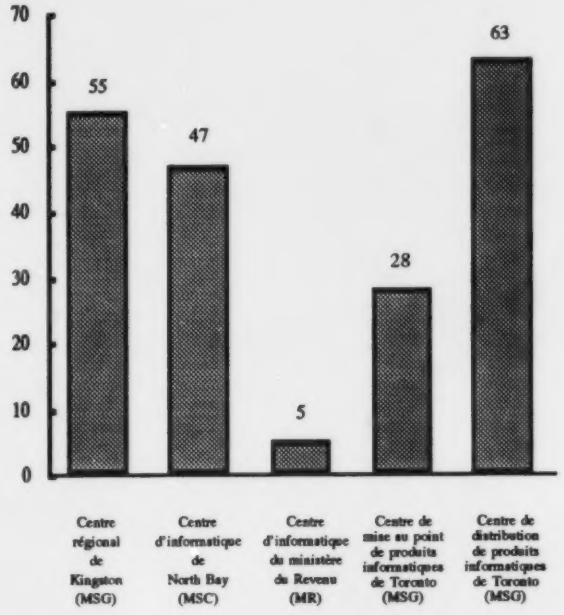
2.7 suite

CONTRÔLE DE L'ACCÈS AUX BIBLIOTHÈQUES DE SYSTÈME

Accès excessif aux paramètres du système

Dans les cinq établissements, le personnel de soutien technique pouvait actualiser la bibliothèque de paramètres du système, qui sert à définir les caractéristiques du système d'exploitation, comme les options d'analyse rétrospective et la liste des *programmes autorisés*. Les employés de soutien technique auraient pu substituer leurs programmes à des programmes légitimes de système, en modifiant les paramètres de système.

NOMBRE D'UTILISATEURS AYANT DROIT D'ACCÈS AUX PARAMÈTRES DE SYSTÈME



De plus, dans les centres des MSC et MSG, de nombreux employés de soutien technique pouvaient actualiser d'autres bibliothèques de système comprenant les programmes de système, le catalogue maître du système et les spécifications d'installation. Des modifications accidentelles ou intentionnelles à ces bibliothèques pourraient provoquer une interruption massive de service.

L'accès aux bibliothèques de système devrait être restreint au personnel qui en a besoin.

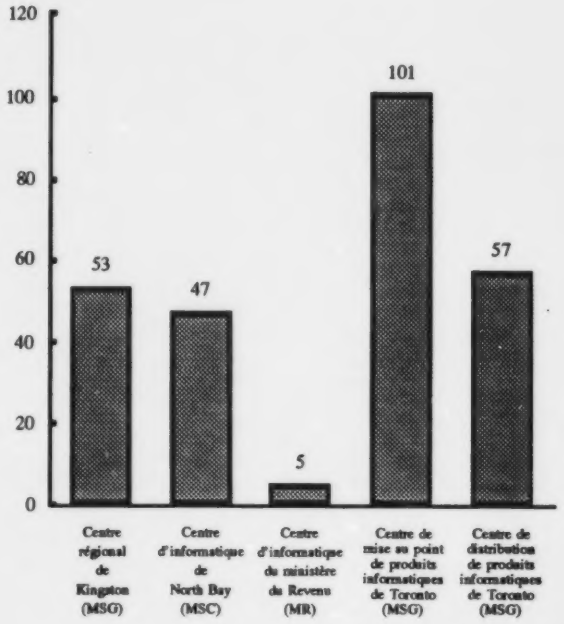
2.7 suite

ANALYSES RÉTROSPECTIVES ET RAPPORTS DE SÉCURITÉ

Contrôles insuffisants des données d'analyses rétrospectives

Tout accès à l'information stockée dans l'ordinateur est enregistré dans l'analyse rétrospective primaire du système d'exploitation. Comme le montre ce tableau, **dans tous les établissements, les utilisateurs pouvaient modifier les données d'analyse rétrospective enregistrées par le système.** En outre, de nombreux utilisateurs pouvaient changer les paramètres de système utilisés pour sélectionner les types d'activités enregistrés dans les analyses rétrospectives.

NOMBRE D'UTILISATEURS AYANT LA POSSIBILITÉ DE MODIFIER LES DONNÉES DES ANALYSES RÉTROSPECTIVES



Ces interventions permettent de supprimer ou de modifier toute donnée d'analyse rétrospective **et donc de dissimuler des activités sur le système.** Une autre préoccupation grave venait du nombre excessif d'utilisateurs qui pouvaient modifier les analyses rétrospectives supplémentaires, par exemple le journal de consignation des erreurs de matériel et de logiciel. Il devrait être interdit à quiconque de modifier les données d'analyse rétrospective.

2.7 suite

CONTRÔLE DES MOTS DE PASSE

Dans tous les établissements, exception faite du centre régional d'informatique de Kingston, les contrôles exercés sur les options existantes de mots de passe du RACF étaient satisfaisants.

Le RACF permet facultativement de définir la longueur minimale des mots de passe, ainsi que le type et la position des chiffres et des caractères à utiliser. Cette option empêche les utilisateurs de sélectionner des mots de passe composés par exemple d'une seule lettre ou d'un seul chiffre, qui sont aisément devinables.

Cependant, le centre régional d'informatique de Kingston, MSG, n'avait pas recours à cette option et les utilisateurs pouvaient sélectionner des mots de passe d'une seule lettre pour accéder au système. Une longueur minimale raisonnable devrait être imposée, pour les mots de passe.

Pour empêcher les utilisateurs non autorisés d'avoir accès au système, en faisant plusieurs tentatives répétées, le RACF permet de définir le nombre maximal de tentatives invalides d'accès. Une fois que ce maximum est atteint, le RACF met fin à la connexion, empêchant ainsi l'utilisateur de faire toute autre tentative d'accès au système.

Au centre régional d'informatique de Kingston, le nombre maximum de tentatives d'accès autorisées est de 15, ce qui est excessif. Ce nombre devrait être réduit, car plus il est grand, et plus la possibilité d'un accès non autorisé est grande elle aussi.

ACCÈS EXCESSIF À DES PRIVILÈGES PUISSANTS

Dans les établissements du MSG, de nombreux utilisateurs étaient dotés de l'attribut SPÉCIAL leur permettant d'avoir un accès illimité à tous les programmes et données, et leur donnant la possibilité d'autoriser d'autres personnes à avoir ce même accès.

De plus, **de nombreux utilisateurs des établissements du MSC et du MSG avaient l'attribut OPÉRATIONS** qui leur permettait de modifier, copier ou détruire tout programme et donnée.

L'attribution de tels privilèges devrait être plus limitée.

RÉPONSE

Les sous-ministres des Services correctionnels, des Services gouvernementaux et du Revenu ont répondu à notre rapport de vérification.

2.7 suite

CONTRÔLE DES BIBLIOTHÈQUES DE *PROGRAMMES AUTORISÉS*

***Services gouvernementaux** : «Nous avons entrepris un examen détaillé des bibliothèques de programmes autorisés [du ministère]. Bien que l'accès à ces bibliothèques ait été accordé aux personnes responsables d'en assurer la performance opérationnelle et d'en faire rapport, le nombre ... des employés ayant accès aux bibliothèques a maintenant été considérablement réduit. Des options de vérification ont été mises en fonction, qui surveillent tout accès à ces bibliothèques et avisent directement ... les services de sécurité informatique. De plus, nous avons instauré un procédé faisant que... les services de sécurité informatique doivent approuver une bibliothèque pour que celle-ci soit considérée comme autorisée.*

«Nous avons passé en revue les listes d'autorisation et nous avons éliminé tous les noms périmés ou doubles de bibliothèques et de programmes.»

***Services correctionnels** : «Les programmes seront globalement protégés, au niveau de la bibliothèque, grâce à une restriction plus stricte de l'accès.*

«Nous procéderons à un examen immédiat des 7 000 programmes autorisés et nous restreindrons leur accès au personnel technique qui a en besoin. Le bibliothécaire de soutien technique mettra en place un système d'analyse rétrospective pour enregistrer toutes les mises à jour.

«Ceci augmentera notre niveau de sécurité et le portera à un point que nous considérons approprié.»

CONTRÔLE DU LOGICIEL RACF

***Services correctionnels** : «Nous reconnaissons que le groupe de sécurité informatique doit assumer le contrôle de la commande utilisée pour mettre le RACF hors service, et le mot de passe sera modifié. Seul le personnel technique nécessaire aura accès à cette commande.*

«Seul le groupe de sécurité informatique et les opérateurs de sécurité autorisés pourront avoir accès à la fonction qui permet de modifier la base de données du RACF.»

OPTIONS DE SYSTÈME

***Services gouvernementaux** : «[Nous] suivrons les normes de chiffrage une fois que les besoins des clients seront satisfaits, grâce à la mise en place d'un nouveau logiciel de présentation des travaux.»*

2.7 suite

Services correctionnels : *«Nous utiliserons [la] norme de chiffrage des données et nous mettrons en service la fonction qui assure l'illisibilité des données supprimées.»*

CONTRÔLE DE L'ACCÈS AUX BIBLIOTHÈQUES DE SYSTÈME

Services gouvernementaux : *«Nous avons considérablement réduit l'accès permettant des mises à jour aux bibliothèques de système. [Le ministère] instaure actuellement de meilleures méthodes de contrôle pour réduire encore davantage l'accès à la fonction de mises à jour des bibliothèques de système. De plus, [le ministère] continue de surveiller toutes les activités et... un avis est désormais immédiatement envoyé, en direct, aux services de sécurité informatique.»*

Revenu : *«L'accès des bibliothèques de système est restreint à cinq programmeurs de système. À notre avis, ce nombre ne peut être réduit vu le rôle critique que ces programmeurs jouent dans l'exploitation et la récupération des données. Aucun autre utilisateur n'a accès à la fonction de mises à jour de ces bibliothèques.»*

Services correctionnels : *«Nous étudierons l'accès aux bibliothèques de système. Nous réduirons les possibilités d'accès des 47 employés techniques actuels et seul le personnel technique nécessaire jouira d'un tel privilège.»*

ANALYSES RÉTROSPECTIVES ET RAPPORTS DE SÉCURITÉ

Services gouvernementaux : *«[Le ministère] a examiné les contrôles exercés sur ses fichiers d'analyse rétrospective et a éliminé l'accès à la fonction de mises à jour, dans tous les établissements. De plus, la protection des fichiers a été intensifiée par la mise en place de contrôles de sécurité plus spécifiques.»*

Revenu : *«À notre avis, cinq identifiants autorisés à un accès n'est pas un nombre excessif. Dans certaines organisations, un identifiant est connecté à ce fichier pour des raisons d'entretien; toutefois, l'accès permanent est souvent partagé par plus d'une personne.*

«Le partage d'identifiants s'avère une solution plus vulnérable que celle adoptée par nous en accordant un accès contrôlé et limité à cinq identifiants, car il enlève au principe de propriété et de responsabilité personnelles.»

Services correctionnels : *«Comme recommandé, les services de sécurité informatique élimineront immédiatement toutes les fonctions contrôlées par le RACF qui permettent de supprimer ou de modifier les données d'analyse rétrospective.»*

Vérification d'inspection, Toronto General Division, The Toronto Hospital

2.7 suite

CONTRÔLE DES MOTS DE PASSE

Services gouvernementaux : *«[Le ministère] a obtenu l'accord du ministère de la Santé pour imposer une longueur minimale des mots de passe ... Le ministère de la Santé a [également] accepté de réduire le nombre maximal de tentatives invalides d'entrée en communication au-delà duquel toute autre tentative est automatiquement refusée.»*

ACCÈS EXCESSIF À DES PRIVILÈGES PUISSANTS

Services gouvernementaux : *«Les privilèges d'accès ont été réduits dans les trois établissements et le recours aux privilèges par le personnel fait l'objet d'une vérification et d'un examen quotidiens.»*

Services correctionnels : *«L'attribut OPÉRATIONS sera enlevé à tout le personnel des services techniques et sera désormais restreint au personnel requis, au groupe des opérations du centre de données. Une méthode d'accès rapide mais contrôlé à ce privilège sera fournie au superviseur du centre de données. Ceci permettra de répondre rapidement aux situations d'urgence. Immédiatement après utilisation, le code temporaire de l'utilisateur sera révoqué, et le groupe de sécurité informatique changera les mots de passe autorisant l'accès.»*

2.8
Vérification d'inspection, The Toronto General Division, The Toronto Hospital, ministère de la Santé

En octobre 1986, le Toronto General Hospital et le Toronto Western Hospital ont fusionné, pour former le Toronto Hospital. Chacun de ces établissements hospitaliers est devenu une division du nouvel hôpital. Notre vérification a porté sur la Toronto General Division, établissement de 870 lits qui offre de nombreux services aux patients hospitalisés et non hospitalisés.

Durant l'année financière 1990, l'hôpital a fait des dépenses de 281 millions de dollars, et encaissé des revenus de 267 millions de dollars. De ce total, 192 millions de dollars provenaient du ministère de la Santé et 75 millions de dollars d'autres sources.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons étudié les registres de comptabilité et les méthodes de travail connexes, pour les dépenses autres que la paie. Plus précisément, notre vérification a porté sur l'achat de biens et services et sur les stocks des médicaments contrôlés et non contrôlés. Elle a couvert l'année financière 1990 et le premier semestre de l'année financière 1991.

2.8 suite

CONCLUSIONS

ACQUISITIONS

Faute de documentation, nous n'avons pas pu conclure si les méthodes correctes d'acquisition avaient été suivies :

- **Au moment de notre vérification, il n'existait pas de documents aux dossiers pour justifier des décisions d'acquisition représentant un total de 4,3 millions de dollars, ce qui comprenait l'achat de services de buanderie d'un total supérieur à 3 millions de dollars.**

  De plus, la haute direction a refusé de nous fournir des documents quant au processus de sélection pour d'autres achats se chiffrant à un total de 3,2 millions de dollars. Elle a déclaré que ces achats n'étaient pas financés par le ministère de la Santé, et qu'ils échappaient donc au mandat de notre vérification d'inspection. Ces achats comprenaient l'acquisition d'équipement informatique d'une valeur de 1,2 million de dollars.

- **Les approbations requises, pour des achats se chiffrant à un total de 1,6 million de dollars, ne figuraient pas aux dossiers au moment de notre vérification.**

STOCKS

La garde de tous les médicaments était satisfaisante, de même que la tenue des registres de médicaments contrôlés. Cependant, la tenue des registres de médicaments non contrôlés était non satisfaisante. Il existait des différences notables entre les stocks indiqués aux registres et les stocks véritablement disponibles.

Le contrôle de l'équipement était satisfaisant. Toutefois, aucune vérification physique de l'équipement aisément transportable n'avait été faite.

AUTRE POINT

La haute direction a refusé de nous fournir des renseignements sur les économies réalisées par suite de la fusion entre le Toronto General Hospital et le Toronto Western Hospital, déclarant que pareille information échappait au mandat de notre vérification d'inspection. Au moment de notre vérification, les agents du ministère de la Santé n'avaient connaissance d'aucune tentative officiellement faite pour quantifier les économies réalisées, ou pour déterminer si la fusion avait réellement entraîné des économies.

Vérification d'inspection, Toronto General Division, The Toronto Hospital

2.8 suite
COMMENTAIRE

ACQUISITIONS

Le recours à un processus de sélection concurrentielle pour l'achat de biens et de services contribue à optimiser l'utilisation des ressources financières, à traiter de manière juste avec les vendeurs, et à sélectionner l'entreprise la plus qualifiée. C'est pourquoi les politiques de l'hôpital stipulent que les achats d'équipement, de fournitures médicales et chirurgicales, et d'autres approvisionnements et services doivent se faire suite à un processus de sélection concurrentielle. Les politiques permettent de passer outre ce processus concurrentiel pour les fournisseurs uniques ou privilégiés.

Durant l'année financière 1990, l'hôpital a dépensé environ 93,8 millions de dollars en équipement, fournitures médicales et chirurgicales et autres approvisionnements et services.

Manque de justificatifs concernant les décisions d'acquisition

Pour déterminer dans quelle mesure les politiques étaient respectées, nous avons sélectionné un échantillon représentatif des achats, représentant un total de 17,9 millions de dollars. Nous avons déterminé que les politiques étaient suivies et nous avons constaté qu'il existait des justificatifs pour des achats de 10,4 millions de dollars.

Cependant, nous n'avons pas pu déterminer si les politiques avaient été respectées pour 36 achats représentant un total de 7,5 millions de dollars. Pour 27 de ces achats, d'un total de 4,3 millions de dollars, nous avons fait les constatations suivantes :

- Un achat de 3,2 millions de dollars concernait les services de laverie fournis par une buanderie centrale, créée en 1965 par plusieurs hôpitaux du centre-ville de Toronto. Le Toronto General Hospital était l'un d'eux. L'accord de 20 ans conclu entre l'hôpital et cette buanderie a expiré en 1988. Mais l'hôpital a continué de faire affaire avec elle. **Nous n'avons pu trouver aucune preuve indiquant que les coûts de services de cette buanderie se comparaient favorablement à ceux de fournisseurs similaires.**

  Suite aux demandes que nous avons présentées au moment de notre vérification, la haute direction a rédigé une note de service à verser au dossier, comparant les tarifs de deux établissements similaires et ceux de la buanderie centrale. Toutefois, il nous a été impossible de faire des comparaisons significatives à partir des renseignements fournis dans cette note de service, car les tarifs étaient calculés sur des bases différentes.

2.8 suite

- **Vingt-six achats d'un total de 1,1 million de dollars avaient été faits, pour lesquels il n'existait, au moment de notre vérification, aucun justificatif indiquant que l'hôpital avait eu recours à un processus de sélection concurrentielle ou pourquoi il s'était dispensé de le faire.** Douze de ces achats, chacun supérieur à 25 000 dollars, atteignaient au total un million de dollars. La haute direction a soutenu que bon nombre de ces achats mettaient en jeu des vendeurs privilégiés ou uniques.

Pour les neuf autres achats, d'un total de 3,2 millions de dollars, la haute direction n'a pas voulu nous fournir les documents relatifs au processus de sélection. Un des achats concernait de l'équipement informatique, d'un coût sensiblement égal à 1,2 million de dollars. La haute direction a déclaré que ces achats n'étaient pas financés par des subventions de fonctionnement du ministère de la Santé, et qu'ils échappaient donc au mandat de notre vérification d'inspection. Or, comme l'hôpital gère ses fonds à partir d'un seul et même compte bancaire principal, il nous a été impossible de vérifier que ces achats avaient été payés avec des fonds provenant d'une source autre que le ministère.

Nous avons également constaté que les approbations pour des achats d'un total de 1,6 million de dollars ne figuraient pas aux dossiers au moment de notre vérification. La haute direction nous a fait savoir que les approbations avaient été accordées, mais qu'elles avaient été égarées durant le récent déménagement du service des achats.

De bonnes méthodes de gestion exigent que les justificatifs des acquisitions soient gardés aux dossiers. En outre, pour s'assurer que le processus de sélection concurrentielle est suivi dans toute la mesure du possible, il serait bon que le conseil d'administration approuve les cas exceptionnels où il faut renoncer à ce processus, alors que les dépenses sont supérieures à un montant limite déterminé. Autre solution : la direction pourrait fournir périodiquement au conseil d'administration des rapports montrant quels contrats ont été alloués durant une période donnée, et indiquant les détails de tout cas exceptionnel où le processus de sélection concurrentielle a été écarté.

STOCKS

Contrôles satisfaisants pour les médicaments contrôlés mais contrôles de comptabilité non satisfaisants pour les médicaments non contrôlés

Pharmacie de l'hôpital

Durant l'année financière 1990, le service de pharmacie a dépensé environ 15,4 millions de dollars en médicaments - dont 95 pour cent pour des médicaments non contrôlés comme les antibiotiques, le valium et l'aspirine, et

Vérification d'inspection, Toronto General Division, The Toronto Hospital

2.8 suite

5 pour cent pour des médicaments contrôlés comme la morphine et la codéine. Au 31 mars 1990, le service de pharmacie avait en stock environ 1,4 million de dollars de médicaments non contrôlés et 0,1 million de dollars de médicaments contrôlés.

Nous avons constaté que l'accès aux médicaments contrôlés et non contrôlés était restreint aux employés autorisés, et que les registres perpétuels des médicaments contrôlés, tenus par le service de pharmacie, concordaient avec le stock disponible. Toutefois, au moment de notre vérification, les registres perpétuels des médicaments non contrôlés ne concordaient pas avec le stock disponible. Nous avons relevé des écarts supérieurs à 30 pour cent pour la plupart des cas examinés.

Les écarts notables devraient être promptement examinés, de sorte à minimiser leurs effets potentiels sur le fonctionnement des services. La haute direction a maintenu qu'elle avait connaissance des écarts et qu'elle prenait des mesures correctrices.

Sections hospitalières

Le service de pharmacie fournit tous les médicaments destinés aux patients des diverses sections hospitalières, comme les sections d'infirmerie, les salles d'opération et les services d'urgences. Le coût des médicaments fournis par la pharmacie est facturé à chacune des sections.

Des 15,4 millions de dollars de médicaments achetés par l'hôpital durant l'année financière 1990, environ 11,2 millions de dollars de médicaments ont été dispensés par le service de pharmacie pour les doses quotidiennes, tandis que 1,9 million de dollars de médicaments ont été distribués pour garder un stock pharmaceutique dans les diverses sections hospitalières (stock des salles). Ce stock est généralement regarni trois fois par semaine. Les médicaments représentant les 2,3 autres millions de dollars ont été dispensés par le service de pharmacie à des patients non hospitalisés.

Les sections hospitalières tiennent des registres des médicaments fournis par le service de pharmacie, qu'elles administrent aux patients. **Mais ces registres ne sont pas périodiquement comparés au stock de médicaments non contrôlés réellement disponibles dans les sections.** Par conséquent, le risque existe que la disparition de médicaments non contrôlés passe inaperçue.

2.8 suite

Contrôles satisfaisants de l'équipement

Au 31 mars 1990, l'hôpital avait un actif de 248,7 millions de dollars. De cette somme, 144,3 millions représentaient des terres et des bâtiments, tandis que 104,4 millions correspondaient à de l'équipement. Durant l'année financière 1990, les achats d'équipement ont atteint 10,7 millions de dollars environ. L'hôpital classe les achats d'équipement supérieurs à 500 dollars dans la catégorie des immobilisations.

Les méthodes administratives de l'hôpital stipulent que le personnel doit ouvrir un dossier pour chaque élément d'actif acheté, et qu'un numéro d'identification doit être posé sur chacun des éléments d'actif. Elles exigent également que le dossier soit mis à jour quand l'équipement est vendu, échangé, mis au rebut, ou transféré d'une section à une autre.

L'hôpital tenait un registre des achats d'équipement et le total des coûts indiqués correspondait au montant inscrit aux états financiers au 31 mars 1990. Notre vérification par sondage de ce registre n'a révélé aucun écart significatif. Toutefois, certains éléments ne portaient pas de numéro d'identification, et l'hôpital n'avait pas procédé à un comptage périodique des stocks depuis bien des années. Résultat, le risque existait que la disparition d'équipement intéressant et aisément transportable passe inaperçue, de même que la présence d'erreurs d'enregistrement.

Le personnel devrait procéder périodiquement à des vérifications physiques de l'équipement aisément transportable. De plus, l'hôpital devrait faire le nécessaire pour identifier l'équipement d'une valeur inférieure à 500 dollars, mais qui est tout particulièrement intéressant et aisément transportable.

AUTRE POINT

Fusion du Toronto General Hospital et du Toronto Western Hospital

En octobre 1986, le Toronto General Hospital et le Toronto Western Hospital ont fusionné pour former le Toronto Hospital. Les deux établissements hospitaliers sont devenus des divisions du nouvel hôpital. Avant cette fusion, le total des dépenses des deux hôpitaux pour l'année financière 1987 se chiffrait à 317 millions de dollars, et le financement accordé par le ministère de la Santé était de 254 millions de dollars. Pour l'année financière 1991, les dépenses du nouvel hôpital résultant de la fusion ont atteint 417 millions de dollars, et le financement du ministère s'est chiffré à 333 millions de dollars, soit une augmentation d'environ 30 pour cent pour les dépenses comme pour le financement.

Vérification d'inspection, Toronto General Division, The Toronto Hospital

2.8 suite

Depuis la fusion, plusieurs services des anciens hôpitaux ont été regroupés. Par exemple, en 1990, les services des maladies cardiaques, des greffes du coeur et des reins, de la gynécologie et de la psychiatrie ont été regroupés au sein de la Toronto General Division. La section neuro-scientifique, le service des traumatismes et celui des muscles et du squelette ont été rassemblés à la Toronto Western Division. En outre, en 1990, l'hôpital a éliminé définitivement 220 lits, réduisant ainsi de 1 660 à 1 440 le nombre total de lits approuvé pour les deux divisions par le ministère de la Santé.

La politique de l'hôpital stipule que les économies découlant de la fusion doivent être retracées. Nous avons demandé à l'hôpital de nous communiquer les renseignements à ce sujet, mais **la haute direction a refusé de nous les fournir, déclarant qu'il ne s'agissait pas d'un dossier de comptabilité, et que cette information échappait donc à la portée de notre vérification d'inspection.**

D'après la correspondance versée aux dossiers du ministère de la Santé, le ministère comptait que la mise en commun du nouveau et «coûteux» système informatique de traitement des dossiers des patients, à la Toronto General Division, permettrait de réaliser des économies. Le ministère comptait également que la fusion entraînerait une réduction des duplications coûteuses et un regroupement des spécialistes des traitements cliniques. Le 21 octobre 1986, le ministre de la Santé alors en fonction avait déclaré à l'Assemblée législative que la fusion libérerait des millions de dollars, à rediriger vers les services de santé.

Les dirigeants ministériels affirment actuellement que la fusion a permis une optimisation générale des coûts, par suite de la centralisation de la gestion, de l'administration , des services de soutien, et de la concentration du pouvoir d'achat. **Toutefois, au moment de notre vérification, ces dirigeants n'avaient connaissance d'aucune tentative officielle faite pour évaluer quantitativement les économies et pour déterminer si la fusion avait ou non permis de réaliser des économies quelconques.**

Le 24 avril 1991, suite à notre vérification sur le terrain, la haute direction de l'hôpital a fourni un rapport au ministère de la Santé. Ce rapport datait de mai 1990 et faisait état de diverses économies annuelles résultant de la fusion. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'hôpital a refusé de nous fournir des renseignements sur les économies réalisées suite à la fusion, et il nous a été impossible de vérifier l'exactitude des économies mentionnées dans le rapport au ministère.

2.8 suite
RÉPONSES

Le président du conseil d'administration du Toronto Hospital et le sous-ministre de la Santé ont répondu à notre rapport de vérification.

ACQUISITIONS

Le président du conseil d'administration a fait la réponse suivante : «À notre avis, les méthodes de sélection concurrentielle sont suivies pour l'achat d'équipement... et d'autres approvisionnements et services. Le rapport soulève certes des questions, mais nous considérons que des explications adéquates ont été fournies. En ce qui concerne [vos commentaires sur l'achat de services de buanderie], précisons que le Toronto Hospital est un membre de cette société sans but lucratif, sans capital-actions, qui fournit des services de laverie à un groupe d'hôpitaux du centre-ville depuis 1968. Le Toronto Hospital représente actuellement 40 pour cent du chiffre d'affaires de cette société, il conserve un rôle actif au sein de son conseil d'administration, de même qu'un avoir important [dans cette société]. L'accord de 20 ans a pris fin au moment du remboursement final des débentures. [La société] complète actuellement un accord de service de laverie devant être signé par tous les utilisateurs. Notre comité des finances étudiera cet accord, de même que des documents d'appui, pour réaffirmer le caractère concurrentiel de ce service.

«Les politiques de l'hôpital font l'objet d'une mise à jour et seront révisées, afin que soient conservés les justificatifs nécessaires, et que soient signalés les contrats importants de même que les écarts notables par rapport aux politiques.»

STOCKS

Le président du conseil a fait la réponse suivante : «Les contrôles de comptabilité... sur les médicaments non contrôlés étaient inexacts au moment de la vérification d'inspection, par suite de problèmes d'informatique. Les contrôles physiques exercés sur les stocks sont bons, et des écritures de régularisation sont passées aux registres financiers à la fin de l'année pour que les rapports financiers soient exacts.

«Le Toronto Hospital mettra en place un système informatique plus performant d'inventaire des stocks en 1991-1992, dans le cadre d'un programme continu d'amélioration des systèmes de rapports financiers.

Vérification d'inspection, East General Hospital

2.8 suite

Ces modifications permettront de remédier aux problèmes liés aux dossiers perpétuels et d'améliorer les comptes rendus de gestion. On procédera périodiquement à des vérifications par sondage en faisant un comptage physique des immobilisations.»

AUTRE POINT

Le sous-ministre a donné la réponse suivante : *«Les économies potentielles d'une fusion n'avaient pas été quantifiées au moment de l'approbation de cette fusion... Celles-ci ont été prises en considération à l'époque où le ministère de la Santé a approuvé une immobilisation de 65 millions de dollars destinée à un programme de réaménagement au Toronto Western, dont le ministère finançait [la moitié] plutôt que les habituels [deux tiers].»*

Le président du conseil d'administration a répondu en ces termes : *«La direction du Toronto Hospital rencontre régulièrement... les hauts fonctionnaires du ministère de la Santé, et passe en revue avec eux un certain nombre de questions, notamment les progrès de la fusion, le réaménagement des installations hospitalières et divers autres points importants. Nous continuerons à procéder ainsi et nous étudierons les progrès de la fusion, ainsi que les regroupements ou les changements notables, avant toute mise en place.»*

2.9
Vérification d'inspection, Toronto East General Hospital, ministère de la Santé

Toronto East General and Orthopaedic Hospital Inc. est un établissement de 650 lits, qui offre de nombreux services aux patients hospitalisés et non hospitalisés.

Durant l'année financière 1990, les dépenses de l'hôpital se sont chiffrées à environ 94,6 millions de dollars. Ses revenus ont atteint sensiblement 98,4 millions de dollars, dont 87,1 millions de dollars en subventions de fonctionnement accordées par le ministère de la Santé et 11,3 millions de dollars provenant d'autres sources.

SOMMAIRE

La portée et les objectifs de notre vérification étaient similaires à ceux de la vérification présentée dans la section précédente, sur le Toronto Hospital. Nous avons fait les constations suivantes :

2.9 suite

Acquisitions

Dans l'ensemble, nous avons conclu que les dossiers de comptabilité et les méthodes de traitement des dépenses autres que la paie étaient satisfaisants. Toutefois, des améliorations s'imposaient quant à la documentation des décisions d'acquisition. Ainsi :

- Il nous a été impossible de déterminer si les politiques d'acquisition avaient été suivies pour 29 des 73 dépenses vérifiées par nous. Au moment de notre vérification, il n'existait pas de documents montrant que l'hôpital avait eu recours à des appels d'offres concurrentielles, ou indiquant les raisons pour lesquelles il avait renoncé à un tel processus de sélection.

- Le total de dix de ces achats, dont chacun était supérieur à 25 000 dollars, atteignait 1,8 million de dollars. Ce total comprenait un achat de services de sécurité se chiffrant à 650 000 dollars environ.

Stocks

Au service de la pharmacie, nous avons constaté que des méthodes précises de comptabilité permanente étaient suivies pour les médicaments contrôlés et non contrôlés, et que l'accès à ces médicaments était restreint aux employés autorisés. Toutefois, le risque existait que les disparitions de médicaments non contrôlés passent inaperçues, dans les services hospitaliers, car l'hôpital ne faisait pas concorder régulièrement ses registres avec les fournitures réellement en stock. De plus, il y avait des écarts importants entre les fournitures médicales et chirurgicales inscrites aux dossiers et celles véritablement en stock.

Les contrôles exercés sur l'inventaire de l'équipement étaient satisfaisants.

RÉPONSE

Le président du conseil d'administration de Toronto East General and Orthopaedic Hospital Inc. a répondu à notre rapport de vérification.

Acquisitions

«L'hôpital établira une politique stipulant qu'il faut conserver aux dossiers les documents justifiant les décisions d'acquisition. En outre, la direction communiquera au comité des finances les détails des circonstances exceptionnelles où le processus d'appels d'offres concurrentielles est écarté.»

Vérification d'inspection des conseils scolaires

2.9 suite

Stocks

«[En ce qui concerne les médicaments non contrôlés], la direction mettra en place un système pour montrer que les écarts font l'objet d'une enquête et que les explications sont consignées.

«[En ce qui concerne les fournitures médicales et chirurgicales], la direction établira un système pour montrer que les écarts relevés dans les rapports mensuels de coûts d'acquisition font l'objet d'une enquête et que les explications sont enregistrées.»

2.10
Vérifications d'inspection des conseils scolaires, ministère de l'Éducation

En 1991 nous avons effectué des vérifications d'inspection dans six conseils scolaires - les conseils des écoles publiques et des écoles séparées du comté de Simcoe, les conseils des écoles publiques et des écoles séparées de la ville de Windsor, le conseil des écoles publiques de Peel et le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel.

Collectivement, ces conseils emploient quelque 21 000 personnes, dont 15 500 enseignants. Ils gèrent 490 écoles qui accueillent plus de 240 000 élèves. Pour 1989, leurs frais de fonctionnement se sont élevés à 1,4 milliard de dollars dont 550 millions ont été financés par le ministère de l'Éducation.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

La vérification à laquelle nous avons soumis ces conseils scolaires avait pour but de déterminer si :

- les achats avaient été correctement gérés et s'ils avaient été effectués conformément aux directives et procédures du conseil scolaire;
- l'acquisition et la gestion des services de ramassage scolaire avaient été correctement contrôlées;
- les conseils scolaires avaient bénéficié de subventions spécifiques à certains programmes et avaient dépensé les fonds octroyés conformément aux conditions réglementaires.

CONCLUSIONS

ACHATS

La gestion des achats a été jugée satisfaisante dans quatre des six conseils scolaires et non satisfaisante dans les deux conseils restants. Nous avons constaté :

2.10 suite

- **la non-obtention d'offres concurrentielles conformément aux politiques établies (pour les six conseils);**

- **que la confiance avait été maintenue à des fournisseurs, alors qu'ils ne s'étaient pas conformés au principe de mise en concurrence (cinq conseils sur six);**

- **que des achats avaient été effectués auprès de fournisseurs dont l'offre n'avait pas été retenue pour les articles achetés (trois conseils);**

- **qu'étaient encore appliquées des politiques d'achats désuètes exigeant d'effectuer des appels d'offres pour des transactions d'un montant relativement peu important (trois conseils).**

ACQUISITION DES SERVICES DE RAMASSAGE SCOLAIRE

D'une manière générale, les contrôles opérés sur l'acquisition des services de ramassage scolaire étaient moins que satisfaisants.

- **On n'a pas eu recours au processus de mise en concurrence pour chercher à optimiser les ressources (les six conseils).**

- **Nous avons constaté diverses carences dans les contrats signés avec les compagnies de transport (trois conseils).**

GESTION DES SERVICES DE RAMASSAGE SCOLAIRE

À une exception près, tous les conseils ayant fait l'objet de la vérification ont assuré un contrôle satisfaisant de la gestion des services de ramassage scolaire. Toutefois, nous avons constaté que tous les conseils scolaires vérifiés n'avaient pas tiré parti des possibilités de réduire les frais de transport :

- **La mise en commun des services de transport avec des conseils scolaires coïncidents a rarement été envisagée.**

- **Il était possible de réduire les dépenses en décalant les horaires de classe entre les écoles élémentaires et les écoles secondaires (quatre conseils sur six).**

- **Les itinéraires de ramassage scolaire étaient essentiellement planifiés en fonction des élèves admis à bénéficier du ramassage et non pas en fonction de ceux qui l'utilisaient effectivement (trois conseils).**

- **La planification des itinéraires de ramassage scolaire était effectuée à partir d'une base de renseignements constituée manuellement (cinq conseils sur six).**

Vérifications d'inspection des conseils scolaires

2.10 suite

- **À notre point de vue, trois conseils scolaires avaient adopté des politiques excessivement généreuses pour les distances d'admissibilité au ramassage scolaire.**

SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINS PROGRAMMES

La vérification effectuée nous a convaincus, à quelques exceptions près, que les conseils scolaires ayant touché des subventions y avaient effectivement droit et que les sommes octroyées avaient été dépensées conformément aux conditions réglementaires.

AUTRES POINTS

Un conseil scolaire a mis plus de temps que nécessaire pour identifier les écoles sous-utilisées et pour prendre les mesures nécessaires afin d'en réduire le nombre. Le conseil scolaire en question avait bien commencé à fermer des écoles sous-utilisées mais il restait encore beaucoup à faire dans ce domaine.

Le ministère de l'Éducation a pris certaines initiatives visant à renforcer les obligations redditionnelles des conseils scolaires.

COMMENTAIRE

ACHATS

Pour l'année financière close au 31 décembre 1990, les dépenses d'exploitation des six conseils scolaires vérifiés, à l'exclusion des salaires et du ramassage scolaire, se sont élevées à 280 millions de dollars. Les dépenses d'exploitation types couvrent les fournitures, les services et les équipements scolaires, administratifs et d'entretien.

Il est ressorti de la vérification que tous les conseils scolaires devaient améliorer le processus de mise en concurrence pour l'acquisition de biens et de services mais les carences constatées n'ont été significatives que dans deux des six conseils scolaires vérifiés (conseil des écoles séparées du comté de Simcoe et conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel).

Absence d'offres concurrentielles

Les politiques d'achats des conseils scolaires contiennent des dispositions exigeant que les achats soient effectués, en fonction des sommes concernées, suite à la production de devis oraux ou écrits ou à des appels d'offres en bonne et due forme. Normalement, les conseils scolaires exigent en outre que soient documentées les raisons pour lesquelles ces politiques ne sont pas suivies.

Dans tous les conseils scolaires nous avons choisi un exemple représentatif d'achats effectués lors des années financières de 1989 et 1990 afin de vérifier leur conformité à ces politiques.

2.10 suite

Exemples de carences constatées :

- Dans le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel, en 1990, le service responsable de l'aménagement du site et des locaux a confié pour 139 000 dollars de travaux divers à quatre entrepreneurs sans avoir obtenu d'offres concurrentielles ou sans avoir passé de bons de commande. Les travaux effectués étaient les suivants : asphaltage dans trois écoles (63 000 dollars), pose de gazon sur un terrain de jeux (30 000 dollars), installation de trois clôtures (27 000 dollars) et pose de moquette dans une école (19 000 dollars).

- Dans le conseil des écoles publiques de Peel, des fournitures scolaires et des jouets correspondant à une dépense approximative de 95 000 dollars ont été achetés en 1990 chez un même fournisseur sans obtention préalable de devis ou d'offres. Le personnel du service des achats a fait valoir que ces articles se prêtaient mal à un appel d'offres du fait de leurs faibles dimensions et de leur diversité. Nos recherches nous ont appris que plusieurs autres fournisseurs offraient, pour ces articles, des réductions pour achats en grande quantité.

- Dans le conseil des écoles séparées du comté de Simcoe, le personnel du service d'aménagement du site et des locaux a engagé une compagnie de revêtement de sol pour la remise en état du plancher de trois gymnases. Les travaux se sont élevés à environ 15 000 dollars. Nous avons été informés qu'aucun devis n'avait été demandé car les travaux concernés étaient spéciaux et peu de compagnies étaient qualifiées pour les exécuter. Nous avons constaté qu'il existait de nombreuses entreprises qualifiées pour ce type de travaux dans le comté.

Recours continu aux fournisseurs

Pour des raisons d'opportunisme et parce qu'ils sont satisfaits des services d'un fournisseur, des conseils scolaires continuent parfois d'effectuer leurs achats auprès d'un même fournisseur pendant plusieurs années sans envisager périodiquement d'autres solutions ou sans donner à d'autres fournisseurs la chance de traiter avec eux.

- En janvier 1988, le conseil des écoles publiques de Windsor a passé une commande générale de peintures et de fournitures pour travaux de peinture sans avoir préalablement obtenu d'offres concurrentielles. De janvier 1988 à janvier 1991, le montant des achats facturés par un même fournisseur au titre de cette commande générale se sont élevés à environ 200 000 dollars. Le conseil scolaire a fait valoir que cette marque de peinture avait été choisie en raison de sa qualité et que le directeur du service des achats avait usé de son pouvoir discrétionnaire pour acheter ce produit. Nous avons toutefois constaté qu'à Windsor au moins deux autres fournisseurs commercialisaient cette marque de peinture.

2.10 suite

- En 1989 et 1990, le conseil des écoles séparées du comté de Simcoe a acheté pour 286 000 dollars de mobilier scolaire sans avoir préalablement obtenu d'offres concurrentielles. La direction nous a informés que le conseil scolaire traitait avec ce fournisseur depuis des années et qu'il était pleinement satisfait de la qualité du produit. Nous avons toutefois constaté l'existence de nombreux autres fournisseurs de mobilier scolaire.

- Dans le conseil des écoles séparées de Windsor, certains produits d'entretien étaient continuellement achetés chez les mêmes fournisseurs. En 1990, environ 22 000 dollars ont été dépensés pour l'achat de produit décapant pour plancher chez un même fournisseur, plus de 12 000 dollars ont été dépensés en cire pour plancher chez un autre fournisseur et 40 000 dollars de produits et accessoires de plomberie ont été achetés chez un même fournisseur.

Achats effectués chez des fournisseurs dont l'offre n'avait pas été retenue

C'est pour des achats en grande quantité d'articles à prix modique (matériel de sciences et fournitures scolaires, par exemple) que ce problème a le plus de chance de se manifester.

- En 1990, le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel a reçu neuf offres en réponse à un appel d'offres relatif à des fournitures de sciences et l'offre la plus avantageuse a été retenue. Toutefois, dans le courant de l'année, le conseil scolaire a acheté pour environ 123 000 dollars, soit plus de 35 pour cent de la totalité des achats de fournitures de sciences, à une compagnie dont l'offre avait été rejetée pour raison de non-conformité aux conditions d'adjudication. Le conseil avait enregistré l'offre de cette compagnie comme «nulle offre». Nous avons estimé que le conseil scolaire avait payé 55 000 dollars de trop par rapport à la dépense qu'il aurait supportée si ces articles avaient été achetés chez le fournisseur dont l'offre avait été retenue.

- En juin 1990, le conseil des écoles publiques de Peel a fait un appel d'offres pour la fourniture de matériel de sciences pour les écoles du cycle primaire et du cycle moyen. L'appel d'offres portait sur divers articles, notamment des bechers, des tubes à essais, des flacons et des thermomètres. Sept compagnies ont fait des offres au conseil scolaire et chacune d'elles s'est vue octroyer un contrat de fourniture de certains de ces articles.

  Pour une de ces compagnies, une comparaison entre les prix payés et les prix indiqués dans l'offre a démontré que le conseil scolaire avait payé trop cher. En outre, le conseil a acheté des articles à ce fournisseur alors que c'est l'offre d'un autre fournisseur qui avait été retenue pour ces mêmes articles.

2.10 suite

Limites des appels d'offres

Dans le cas de trois conseils scolaires, le conseil des écoles publiques du comté de Simcoe, le conseil des écoles séparées de Windsor et le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel, nous avons considéré qu'il faudrait envisager d'augmenter la valeur limite à partir de laquelle les conseils doivent avoir recours à des offres concurrentielles (devis écrits ou offres en bonne et due forme).

Les limites en vigueur n'avaient pas changé depuis plusieurs années et elles étaient inférieures à celles appliquées dans les autres conseils scolaires ayant fait l'objet de la vérification. Par exemple, deux de ces conseils exigeaient des offres en bonne et due forme pour les achats d'un montant supérieur à 7 500 dollars alors que dans l'autre conseil, la limite était de 5 000 dollars. Ces deux limites étaient très inférieures à celle de 25 000 dollars, que nous considérons comme plus réaliste et qui est appliquée par deux des conseils scolaires vérifiés cette année et dans un des deux conseils vérifiés l'année dernière.

ACQUISITION DES SERVICES DE RAMASSAGE SCOLAIRE

Pour 1990, les dépenses consacrées au ramassage scolaire dans les six conseils ayant fait l'objet de la vérification se sont élevées à 63,5 millions de dollars dont 50 millions ont été financés par le ministère de l'Éducation.

D'une manière générale, les conseils scolaires passent des contrats avec des compagnies possédant des flottes d'autobus, de fourgons et de taxis. Dans certains cas, des contrats sont également signés avec des compagnies de transport en commun.

Non-recours aux offres concurrentielles

Dans les six conseils scolaires, les contrats ont été octroyés aux compagnies de transport sans faire jouer la concurrence. Si tous les conseils vérifiés avaient bien négocié ces prestations de services, peu d'entre eux avaient procédé à une analyse suffisante des frais engagés pour établir une base significative de négociation.

Un processus d'acquisition faisant jouer la concurrence a généralement pour conséquence d'optimiser les ressources financières à engager et d'assurer aux fournisseurs un juste accès au marché. Toutefois, l'adjudication des contrats de ramassage scolaire est sujette à controverse parmi les conseils scolaires et beaucoup d'entre eux ne sont pas convaincus qu'elle peut contribuer à réduire les coûts. Les conseils s'inquiètent également des répercussions que le choix de l'offre la plus avantageuse peut avoir sur le maintien de la sécurité et du service, d'une part, et sur la création de situations de monopole d'autre part.

2.10 suite

Toutefois, étant donné les différences considérables de tarifs entre les conseils scolaires et ce, même lorsqu'ils se trouvent dans une même région, nous considérons qu'un processus qui ferait davantage jouer la concurrence entraînerait effectivement des économies et serait révélateur d'une plus grande équité à l'égard des entreprises de transport. L'adjudication des contrats de ramassage scolaire peut constituer une solution rentable à condition que les exigences de sécurité et de prestation de services soient clairement stipulées dans l'appel d'offres.

Pour éviter toute situation de monopole et maintenir une certaine souplesse au processus de ramassage scolaire, il faudrait envisager les solutions suivantes :

- regrouper les itinéraires en éléments d'offres forfaitaires et lancer des appels d'offres pour chacun de ces éléments;

- inviter les compagnies de transport à soumettre leurs offres en indiquant les itinéraires qu'elles souhaitent desservir, le nombre de véhicules dont elles disposent et le montant des frais associés;

- chercher à obtenir des offres pour tous les itinéraires mais en limitant la proportion d'itinéraires octroyés à une même compagnie de transport.

En outre, dans quatre des six conseils soumis à la vérification, les tarifs payés aux compagnies de transport étaient essentiellement basés sur le taux d'inflation, sur l'augmentation des frais supportés par la compagnie de transport et sur des comparaisons limitées avec les conseils scolaires voisins. Une analyse des coûts a rarement été effectuée pour constituer une base de négociation des tarifs avec les compagnies de transport. L'analyse des coûts doit tenir compte du coût en capital des autobus et de facteurs d'amortissement connexes, des frais financiers, des licences, de l'assurance, des salaires des conducteurs, des frais d'entretien, des frais généraux et d'une marge bénéficiaire raisonnable.

Suite aux négociations, certaines compagnies de transport ont bénéficié de tarifs considérablement plus élevés que d'autres compagnies offrant des services similaires. Cette situation a été constatée dans le conseil des écoles publiques de Peel et le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel. Dans ce dernier conseil, par exemple, pendant l'année scolaire 1990/91, la compagnie de transport la mieux payée touchait 2 400 dollars de plus par autobus que la compagnie bénéficiant du deuxième tarif et 5 000 dollars de plus que la compagnie de transport la moins payée, et ce pour des autobus identiques. Si on se base sur les 90 autobus fournis par cette compagnie de transport, on peut estimer que le conseil scolaire a payé de 200 000 à 450 000 dollars en trop.

2.10 suite

Contrats passés avec les compagnies de transport

Nous avons constaté diverses carences dans les contrats passés avec les compagnies de transport. Les carences les plus courantes étaient notamment les suivantes :

- les clauses de hausse du prix du carburant étaient basées sur le prix de l'essence alors que la majorité des autobus scolaires utilisent du carburant diesel (deux conseils scolaires);
- les paiements effectués répercutaient la hausse des prix alors qu'aucune disposition en ce sens ne figurait dans les contrats passés avec les compagnies de transport (un conseil scolaire);
- aucune disposition de résiliation ou de cession de contrat n'avait été prévue au cas où le service assuré par une compagnie de transport ne serait pas acceptable (deux conseils scolaires);
- la non-participation des conseillers scolaires en ce qui concerne l'examen et l'approbation des contrats de ramassage scolaire (quatre conseils scolaires). Il est à noter que les conseils des écoles publiques et séparées du comté de Simcoe avaient nommé des comités chargés d'examiner et d'approuver ces contrats.

GESTION DES SERVICES DE RAMASSAGE SCOLAIRE

La plupart des conseils scolaires se sont assurés que les autobus fonctionnaient plus ou moins à pleine capacité et qu'ils empruntaient des itinéraires différents. Tous les conseils ont payé les compagnies de transport conformément aux clauses des contrats. À une exception près, tous les conseils avaient correctement fait valoir leur droit aux subventions du ministère pour le financement du ramassage scolaire.

Nous avons toutefois identifié des domaines dans lesquels il était possible de réduire les frais de transport et ce dans la quasi-totalité des conseils scolaires ayant fait l'objet d'une vérification.

Mise en commun des services de transport entre conseils scolaires coïncidents

Dans les trois ensembles de conseils coïncidents vérifiés, la mise en commun des services de ramassage scolaire était soit très limitée, soit inexistante. C'est lorsque les autobus sont loin de fonctionner à pleine capacité que les avantages de la mise en commun des moyens de transport sont les plus évidents. Le regroupement des itinéraires de ramassage scolaire par les conseils des écoles

2.10 suite

publiques et séparées peut entraîner l'élimination d'autobus sous-utilisés ou l'adoption d'autobus de grandeur mieux adaptée, ce qui ne peut se traduire que par une réduction considérable des frais de transport.

De fait, depuis plusieurs années déjà, le conseil des écoles publiques de Peel et le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel administrent conjointement les services de ramassage scolaire pour les élèves handicapés physiques. Ces deux conseils ont en outre lancé une étude conjointe visant à déterminer la faisabilité d'un regroupement des deux systèmes de ramassage en un seul, dans l'optique évidente de réduire considérablement les frais de transport.

Décalage des horaires scolaires

Dans quatre des conseils vérifiés, toutes les écoles (élémentaires et secondaires) pratiquaient des horaires identiques de début et de fin des cours. Cette situation avait pour conséquence de nécessiter l'utilisation de deux autobus différents, même lorsque les écoles secondaires et élémentaires étaient à proximité immédiate.

Or, il aurait suffi que l'école secondaire ouvre et ferme une demi-heure plus tôt que l'école élémentaire pour qu'un seul autobus suffise à assurer le ramassage des élèves. En effet, le même autobus pourrait d'abord assurer le transport des élèves de l'école secondaire puis celui des élèves de l'école élémentaire.

Les conseils des écoles publiques de Peel et des écoles séparées de Dufferin-Peel ont obtenu qu'un même autobus effectue jusqu'à quatre tournées de ramassage, ce qui prouve bien qu'il y a des économies considérables à faire en décalant les horaires scolaires. Les économies sont les plus importantes dans les zones urbaines, là où les écoles sont à proximité immédiate l'une de l'autre. Il n'en reste pas moins que dans les zones où la population est moins dense, les conseils scolaires gérant les mêmes itinéraires de ramassage scolaire peuvent réduire les frais de transport en décalant les horaires de rentrée et de sortie des classes.

Élèves admis à bénéficier du ramassage scolaire et élèves bénéficiant effectivement du ramassage scolaire

D'une manière générale, les conseils scolaires planifient essentiellement les itinéraires de ramassage scolaire en fonction du nombre d'élèves admis à bénéficier de ce service parce qu'ils habitent dans des zones où le transport scolaire doit être assuré. **En conséquence, les conseils sont amenés à louer des autobus de transport scolaire, que les élèves choisissent ou non de bénéficier de ce service.**

- Dans le conseil des écoles publiques de Peel, nous avons demandé aux responsables de compagnies de transport desservant cinq écoles secondaires de nous fournir le nombre d'élèves ayant effectivement

2.10 suite

bénéficie du ramassage scolaire à une date donnée. Nous avons ensuite comparé les chiffres qu'ils nous ont communiqués avec le nombre d'élèves admis à utiliser les autobus et avons pu constater qu'environ 75 pour cent seulement des élèves admis à bénéficier du ramassage scolaire tiraient effectivement parti de cet avantage.

Pour les 96 itinéraires desservant les cinq écoles secondaires en question, nous avons estimé, en nous basant sur le nombre réel d'élèves ayant pris les autobus de ramassage scolaire et non pas sur le nombre d'élèves admis à le faire, qu'il aurait été possible d'éliminer deux autobus et de réduire la capacité de 38 autres, ce qui se serait soldé par une économie annuelle de quelque 160 000 dollars.

- Dans le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel, le service chargé de gérer les transports scolaires a effectué une enquête dans une école secondaire occupant des locaux temporaires. Il est ressorti de cette étude qu'environ 20 pour cent des élèves admis à bénéficier du ramassage scolaire n'en faisaient rien. Les mesures prises à la suite de cette étude se sont concrétisées par une économie totale de 200 000 dollars pour l'année scolaire 1990-1991.

- Le conseil des écoles publiques du comté de Simcoe avait récemment entrepris d'étudier le pourcentage réel d'utilisation des moyens de transport scolaires et en avait déduit qu'il était possible de réduire considérablement les frais de ramassage scolaire soit en réduisant la taille des autobus utilisés, soit en supprimant purement et simplement certains itinéraires.

Planification des itinéraires

Lorsque nous avons effectué les vérifications, dans cinq des six conseils les itinéraires de ramassage scolaire étaient déterminés et gérés en fonction d'une base de renseignements établie manuellement.

Dans le cas du conseil des écoles publiques du comté de Simcoe, la base de renseignements existante était insuffisante pour permettre une bonne planification des itinéraires et contribuait de ce fait à rendre moins efficace l'utilisation des autobus. Les renseignements nécessaires sont les suivants : nombre d'élèves ayant besoin d'un moyen de transport, adresses des élèves et des points de ramassage, nombre d'élèves pris en charge à chaque point de ramassage, longueur de chaque itinéraire et temps mis pour parcourir chaque itinéraire.

Par contre, le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel disposait d'un système informatisé de gestion des itinéraires qui a permis aux responsables du ramassage scolaire d'optimiser l'exploitation des itinéraires et, par conséquent, de réduire le nombre d'autobus nécessaires.

2.10 suite

Le conseil des écoles publiques de Peel a fait l'acquisition, en 1986, d'un système informatisé de gestion des itinéraires de ramassage scolaire qui lui est revenu à plus de 400 000 dollars. Initialement prévue pour l'année scolaire 1987-1988, la mise en service de ce système a été repoussée à l'année scolaire 1991-1992. Nous avons été informés que ce retard était essentiellement dû à l'insuffisance du système d'acquisition de renseignements sur les élèves. Le conseil a estimé que, rien que pour la première année, la réduction du nombre d'autobus consécutive à la mise en oeuvre du système entraînerait une économie de plus d'un million de dollars.

Nous sommes persuadés que la plupart des conseils scolaires auraient tout à gagner à faire l'acquisition d'un logiciel de gestion des itinéraires de ramassage scolaire en collaboration avec d'autres conseils ou le ministère.

Distances d'admissibilité au ramassage scolaire

Ce sont les conseils scolaires, plutôt que le ministère, qui déterminent les politiques applicables à l'admissibilité des élèves au ramassage scolaire. Les principaux facteurs pris en considération pour élaborer ces politiques sont l'âge des élèves et l'éloignement de leur lieu de résidence par rapport à l'école.

À notre point de vue, trois conseils scolaires appliquent des politiques excessivement généreuses en ce qui concerne les distances d'admissibilité au ramassage scolaire.

- Dans le conseil des écoles séparées du comté de Simcoe, les élèves avaient droit à bénéficier du ramassage scolaire lorsqu'ils habitaient au moins à 1,6 kilomètre d'une école et lorsqu'on estimait que le fait d'aller à l'école à pied présentait des risques pour la sécurité et la santé des élèves. Les élèves du secondaire bénéficiaient du même service que ceux des jardins d'enfants.

  Nous avons considéré que cette politique était très généreuse. À titre de comparaison, le conseil des écoles publiques du même comté assurait un service de ramassage scolaire sur la base des distances suivantes : élèves des jardins d'enfants - 0,8 kilomètre; élèves de la première à la huitième années - 1,6 kilomètre; élèves du secondaire - 3,2 kilomètres.

- La politique appliquée par le conseil des écoles séparées de Windsor était identique à celle du conseil des écoles séparées du comté de Simcoe.

- Selon la politique appliquée par le conseil des écoles publiques de Windsor, les élèves des écoles élémentaires âgés de jusqu'à neuf ans étaient admis à bénéficier du ramassage scolaire s'ils habitaient à plus de 1,6 kilomètre d'une école ou lorsque la distance à parcourir à pied présentait des risques pour leur sécurité et leur santé. Les élèves de plus de neuf ans, y compris les élèves du secondaire, étaient admis à bénéficier

2.10 suite

des transports scolaires s'ils habitaient à plus de 2,0 kilomètres de l'école. Dans de nombreux conseils, la politique appliquée veut que les élèves du secondaire habitant à moins de 3,2 kilomètres d'une école ne soient pas admis à bénéficier du ramassage scolaire.

Par ailleurs, deux de ces conseils scolaires exerçaient un contrôle insuffisant quant au respect de leur politique d'admissibilité au ramassage scolaire.

- Dans les conseils des écoles séparées de Windsor et du comté de Simcoe, un certain nombre d'élèves habitant à moins de 1,6 kilomètre de l'école bénéficiaient néanmoins du ramassage scolaire. Dans les deux conseils, il nous a été dit que cette situation était admise depuis de nombreuses années pour des raisons de sécurité.

  Nous avons considéré que des procédures plus formelles de détermination des exceptions à la règle d'admissibilité au ramassage scolaire devraient être établies et que le respect de ces procédures devrait faire l'objet d'un examen et d'une approbation périodiques.

Divers

Utilisation des transports en commun

Les deux conseils de Windsor exigent des étudiants du secondaire admis à bénéficier du ramassage scolaire qu'ils utilisent les transports en commun, solution qui est nettement plus rentable que celle qui consiste à passer des contrats avec des compagnies de transport privées.

De leur côté, s'ils admettent avoir recours de façon limitée aux transports en commun, les conseils des écoles publiques de Peel et des écoles séparées de Dufferin-Peel reconnaissent qu'il serait possible de réaliser des économies considérables en intensifiant leur utilisation.

Nous pensons qu'il serait possible de réaliser des économies considérables si les autres conseils voulaient bien étudier la possibilité d'utiliser les transports en commun dans les zones urbaines pour les élèves du secondaire et ceux du cycle élémentaire supérieur. Rien qu'à Windsor, par exemple, l'utilisation des transports en commun par les élèves du secondaire, de préférence à des autobus loués, permet d'économiser plus de 1,3 million de dollars par an.

Caractère contestable de certaines demandes de subventions de ramassage scolaire

Suite à une grève des transports en commun, d'octobre à décembre 1990, le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel a dû louer dix autobus supplémentaires pour assurer le transport des élèves qui, en temps normal, utilisent les transports en commun. Toutefois, le conseil a demandé au ministère

2.10 suite

de subventionner cette location comme si les autobus avaient été en service pendant la totalité de l'année scolaire et non pas pendant seulement 45 jours.

Pour calculer le montant des subventions affectées au financement du ramassage scolaire, le ministère utilise une formule qui tient compte du nombre d'autobus en service au 31 octobre. Le conseil scolaire nous a informés que les autobus avaient fait l'objet d'une demande de subventions en raison du fait qu'ils étaient effectivement en service à cette date. Toutefois, le conseil a également fait une demande de subventions des frais occasionnés par les transports en commun avant et après la grève. En conséquence, les subventions octroyées au conseil scolaire pour les transports en commun et les autobus scolaires ont été cumulées pendant une période de 137 jours ce qui, de notre point de vue, représente un trop-perçu d'environ 154 000 dollars.

SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINS PROGRAMMES

Les fonds versés par le ministère aux conseils scolaires englobent de nombreuses subventions spécifiques à certains programmes. Ces subventions sont destinées à financer des initiatives particulières pour lesquelles le ministère fixe des objectifs et les conditions selon lesquelles il doit être rendu compte des résultats obtenus.

Nos vérifications ont essentiellement été axées sur les cinq catégories de subventions suivantes octroyées aux six conseils scolaires en 1989 et 1990 :

	1990 (milliers)	1989 (milliers)
Systèmes micro-informatiques donnant droit à une subvention (GEMS)	11 321	11 002
Salles de classe en préfabriqué	1 195	2 911
Achats de logiciels	499	669
Éducation coopérative/débouchés sur l'emploi	—	104
Aptitudes à l'apprentissage	250	250

À très peu d'exceptions près, les conseils scolaires ayant fait l'objet de la vérification avaient droit aux subventions perçues et les sommes octroyées ont été dépensées conformément aux conditions réglementaires.

2.10 suite

AUTRES POINTS

Écoles sous-utilisées - Conseil des écoles séparées de Windsor

En 1969, plusieurs conseils scolaires de faible importance ont été regroupés avec le conseil des écoles séparées de Windsor. Après cette fusion, le nouveau conseil scolaire s'est retrouvé avec un grand nombre de petites écoles difficiles à gérer.

Pour ajouter au problème, l'effectif des écoles élémentaires du conseil des écoles séparées de Windsor a diminué de 6 pour cent (plus de 680 élèves) au cours des huit dernières années et ce malgré l'incidence considérable qu'a eue l'admission de 1 400 élèves en jardins d'enfants de première année. Cette diminution des effectifs scolaires a eu pour conséquence d'augmenter le nombre d'écoles excédentaires.

Les directives du ministère de l'Éducation exigent des conseils scolaires qu'ils élaborent une politique de fermeture d'écoles. La politique de fermeture d'écoles du conseil des écoles séparées de Windsor précise les étapes à suivre par le conseil depuis l'identification de l'école à fermer jusqu'à la cession du site. Cette politique précise qu'une étude de fermeture d'école doit être entreprise chaque fois que certains critères (l'effectif, par exemple) entrent en ligne de compte.

En mai 1990, le conseil s'est adjoint les services d'une firme d'experts-conseils chargée d'étudier les critères d'exploitation des écoles et de proposer une stratégie de persévérance scolaire. Cette étude abordait essentiellement les problèmes d'harmonisation des besoins en locaux scolaires individuels avec le déclin de la population de la ville de Windsor.

Le rapport concluait que les problèmes financiers du conseil étaient liés, en grande partie, à l'existence d'un trop grand nombre d'écoles élémentaires. Les écoles sous-utilisées entraînent des frais généraux excessifs et sont caractérisées par un faible rapport élèves/enseignants. Un modèle de persévérance scolaire a été élaboré pour aider le conseil à prendre une décision quant aux écoles à fermer.

Après l'application de ce modèle à toutes les écoles, le conseil a donné le nom de neuf écoles à fermer d'ici septembre 1992. Il a été estimé que la fermeture de ces écoles se traduirait par une économie d'environ trois millions de dollars par an.

Nous avons considéré que cette décision aurait du être prise il y a un certain nombre d'années. Les statistiques du conseil scolaire indiquent que sur ses 35 écoles élémentaires, neuf avaient fonctionné à moins de 50 pour cent de leur capacité d'accueil depuis 1985. Un rapport de 1989 préparé par l'administration recommandait la fermeture de quatre écoles. Toutefois, le conseil n'en a fermé que deux. Les quatre écoles en question avaient un effectif inférieur à 150 élèves et fonctionnaient seulement à 33 pour cent de leur capacité d'accueil. Il a ultérieurement été décidé que les deux écoles restantes feraient partie des neuf écoles dont la fermeture a été décidée par le conseil. Pour ne pas avoir su prendre à temps les mesures qui s'imposaient, le conseil scolaire a dû renoncer à des économies et a vu son déficit croître d'autant.

Vérifications d'inspection des conseils scolaires

2.10 suite

Initiatives du ministère

Le Comité permanent des comptes publics s'est réuni a plusieurs reprises en février 1991 pour examiner les sections de notre rapport annuel 1990 ayant trait aux vérifications d'inspection de conseils scolaires (conseil des écoles publiques de Lakehead et conseil des écoles séparées de la région de York) et au plan d'obligation redditionnelle en vertu duquel les conseils scolaires doivent rendre compte de l'utilisation des subventions octroyées par le ministère.

Lors de ces réunions, le ministère a attiré l'attention sur un certain nombre d'initiatives prises pour renforcer les obligations redditionnelles des conseils scolaires :

- Modifications du modèle d'octroi des subventions de ramassage scolaire visant à réduire les dépenses, à améliorer l'efficience et à donner aux conseillers scolaires une plus grande responsabilité au niveau des décisions de ramassage scolaire prises par les conseils scolaires locaux. Nous croyons savoir que ces modifications ont été progressivement apportées pour les demandes de subventions en 1991 et qu'elles commenceront à prendre effet en 1992.

- Création d'une section d'examen des dépenses scolaires et d'analyse financière destinée à fournir des analyses comparatives des dépenses effectuées par les conseils scolaires.

- Inclusion, dans les futures vérifications ministérielles de la gestion du ramassage scolaire, d'un examen du processus d'adjudication adopté par le conseil et/ou de la faisabilité de l'adjudication des contrats de ramassage scolaire.

- Surveillance plus étroite de la manière dont les conseils scolaires dépensent les subventions spécifiques à certains programmes octroyées par le ministère.

- Poursuite active des efforts encourageant la mise en commun des ressources entre conseils scolaires.

RÉPONSE

À la suite de chacune des six vérifications d'inspection que nous avons effectuées, un rapport a été envoyé à chaque conseil scolaire concerné. En outre, les résultats de ces six vérifications ont été résumés dans une lettre datée du 27 août 1991 et adressée au sous-ministre de l'Éducation.

Le sous-ministre de l'Éducation a répondu à notre lettre. Trois conseils scolaires nous ont fait parvenir leur réponse à nos rapports de vérification (conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel, conseil des écoles séparées du comté de Simcoe et conseil des écoles publiques de Windsor).

2.10 suite

ACHATS

Ministère : *«Le ministère est heureux que la gestion des achats soit généralement satisfaisante et continuera à encourager les conseils scolaires à améliorer leurs politiques et à renforcer les contrôles.»*

Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe : *«Selon la portée et les objectifs indiqués dans les remarques préliminaires, un des objectifs de la vérification d'inspection était d'évaluer si les achats étaient suffisamment contrôlés et s'ils étaient conformes aux politiques et procédures du conseil. En accord avec les vérificateurs comptables du conseil, le vérificateur provincial n'a constaté aucune faiblesse de contrôle dans les systèmes du conseil scolaire... C'est ce sur quoi le conseil se fonde pour exprimer son désaccord avec le vérificateur provincial et considère au contraire que le contrôle exercé sur les achats est tout à fait acceptable. Nous sommes d'accord avec les remarques du rapport quant à la politique et aux procédures d'achats.*

«Étant donné que les procédures d'achats du conseil n'avaient pas encore été mises en oeuvre lorsque le vérificateur provincial a effectué son contrôle, il s'est avéré que la vérification portait sur quelque chose qui n'existait pas. La politique adoptée par le conseil s'inscrit à l'évidence dans le mandat du conseil scolaire et non pas dans celui du Bureau du vérificateur provincial.»

Absence d'offres concurrentielles

Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe : *«Le conseil a adopté une procédure qui lui permettra, à l'avenir, d'aborder les problèmes d'offres concurrentielles.*

«Les décisions du service des achats seront documentées et disponibles pour vérification publique.»

Recours continu aux fournisseurs

Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe : *«La mise en oeuvre des procédures d'achats du conseil donnera aux fournisseurs éventuels un accès plus équitable au processus d'offres concurrentielles appliqué par le conseil.»*

Conseil des écoles publiques de Windsor : *«La commande de peinture à laquelle il est fait allusion était une commande générale d'une marque donnée de peinture et l'achat a été effectué chez l'unique fournisseur de ce produit à Windsor. D'autres fournisseurs offrent le même produit depuis peu et ils seront contactés pour toute demande ultérieure de prix.*

2.10 suite

«Notre conseil scolaire fait depuis longtemps confiance à cette marque. Notre service d'entretien des locaux cite la facilité d'application, le pouvoir masquant, le pouvoir couvrant, la longévité et la lavabilité comme critères principaux dictant le choix des peintures. Toutes ces qualités sont autant de facteurs de réduction des coûts en ce qui concerne les cycles d'application, d'entretien et réapplication de peinture.»

ACQUISITION DES SERVICES DE RAMASSAGE SCOLAIRE

Ministère : *«Nous avons pris note des faiblesses constatées relativement à l'acquisition des services de ramassage scolaire. Toutefois, aussi bien les conseils scolaires que le ministère ont pris, ces deux dernières années, des mesures proactives en vue de remédier à ces faiblesses, par exemple l'élaboration d'un système de gestion du ramassage scolaire (STMS). Ce système est en fait un programme informatique de gestion et d'évaluation efficace des coûts du ramassage scolaire qui sera mis à la disposition des membres du RIEO. Trois conseils scolaires ont actuellement adopté la phase deux de ce système et d'autres devraient suivre après l'achèvement des phases trois à cinq.*

«Le 22 février 1991, le ministère a fait part de ses préoccupations à tous les directeurs de l'éducation quant à savoir s'il fallait avoir recours à la négociation ou aux appels d'offres pour octroyer les contrats de ramassage scolaire. Les futures vérifications ministérielles de la gestion du ramassage scolaire examineront cette question plus en profondeur.»

Conseil des écoles publiques de Windsor : *«Le conseil considère qu'il faudrait revoir la totalité des itinéraires de ramassage scolaire et déterminer ceux qu'il faudra conserver compte tenu des annonces récentes de restriction du financement du ramassage scolaire à Windsor. Une fois cette étude achevée, une décision sera prise quant à savoir s'il convient ou non d'octroyer les contrats de ramassage scolaire pour plusieurs années en faisant jouer la concurrence.»*

Non-recours aux offres concurrentielles

Conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel : *«Le processus d'acquisition des services de ramassage scolaire par le conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel a abouti à l'instauration d'un système économique, sûr et politiquement acceptable. La façon de voir du vérificateur provincial, à ce sujet, est impropre dans la mesure où ce sont les niveaux de services et les précédents historiques qui dictent, dans une certaine mesure, le succès ou l'échec du système.*

2.10 suite

«Le conseil accepte le commentaire général selon lequel un processus concurrentiel permet généralement d'optimiser les ressources. Toutefois, dans le cas du transport scolaire, il importe de tenir compte du niveau de qualité des prestations, de la sécurité et de divers problèmes soulevés lorsqu'on traite avec une compagnie dont l'offre, sur le papier, est particulièrement intéressante. Plusieurs conseils scolaires et diverses associations ont abordé ces questions avec le vérificateur provincial.

«L'évaluation des coûts s'appuie sur les enquêtes effectuées à l'échelle provinciale, sur les comparaisons entre conseils scolaires et sur les relations constantes entretenues avec les compagnies de transport. Il ressort des enquêtes que notre politique contractuelle globale reste dans les limites de la conformité et que notre coût par élève est parmi les plus bas de la province. Toutefois, le conseil accepte la critique selon laquelle le processus de négociation et le pourquoi des décisions étaient mal documentés.

«En adaptant la valeur des contrats à la qualité des prestations de la compagnie de transport, le conseil a créé une atmosphère concurrentielle. Toute tentative d'amélioration de l'efficacité dans ce domaine doit tenir compte du maintien des bons niveaux de services.

«La comparaison de nos divers tarifs amène à la conclusion erronée que «le conseil a dépensé de 200 000 à 450 000 dollars en trop». Cette analyse s'est bornée à comparer nos tarifs les plus bas à nos tarifs les plus élevés en partant du principe que tous les tarifs devraient être identiques. Cette démarche ignore certaines raisons légitimes et la situation particulière de notre conseil scolaire. Nos tarifs varient pour diverses raisons historiques et notamment pour une raison de pénurie de conducteurs il y a de deux à quatre ans de cela. Une compagnie de transport n'a pas rempli son contrat avec le conseil et l'autre a dû faire face à des dépenses supplémentaires pour remédier à la situation. Les tarifs contractuels sont notamment le reflet de cette réalité.»

***Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe :** «Les commentaires du vérificateur provincial selon lequel «un processus d'acquisition faisant jouer la concurrence se traduit généralement» par une optimisation des ressources du conseil scolaire laisse supposer qu'il est d'accord sur le fait qu'un processus de mise en concurrence n'est pas toujours à mettre en parallèle avec les appels d'offres. L'octroi des contrats de ramassage scolaire par adjudication est une question complexe qui mérite un examen approfondi avant qu'il soit possible de mettre en oeuvre une politique «générale» d'adjudication.*

- *L'adjudication des services de ramassage scolaire peut se traduire par une mise en concurrence qui tend à réduire les coûts mais dont il convient d'explorer les éventuels inconvénients.*

- *Le conseil scolaire craint que la réduction des coûts soit obtenue aux dépens de la sécurité et de la fiabilité.*

2.10 suite

- *Par ailleurs, la création progressive d'un monopole résultant de la mise à l'écart de nombreuses petites compagnies de transport finirait par éroder le contrôle exercé dans ce domaine par le conseil scolaire.*

- *En outre, les importantes dépenses de capital nécessaires pour se lancer dans ce type d'activité risqueraient d'empêcher de nouvelles compagnies de transport de soumissionner équitablement.*

- *Selon la fréquence des appels d'offres, le conseil scolaire risquerait de se trouver lié par un contrat susceptible de ne pas correspondre à ses besoins et à ses politiques.»*

***Conseil des écoles publiques de Windsor** : «La politique des achats du conseil scolaire ne s'applique pas à l'acquisition des services de ramassage scolaire.*

«Le conseil scolaire utilise les services de cinq compagnies de transport différentes (qu'il s'agisse d'autobus, de fourgons, de taxis ou de trains) en vue d'assurer le mode de transport le plus économique. Chaque cas particulier nécessite une décision individuelle afin d'utiliser le mode de transport le plus économique compte tenu de circonstances données. Un processus de mise en concurrence pourrait entraîner une réduction des coûts à court terme mais à notre connaissance aucune étude probante ne vient étayer la thèse selon laquelle cette formule se traduirait par une réduction et une amélioration du service à long terme. Nous aimerions souligner le fait que la majorité des conseils scolaires de la province négocient leurs tarifs de ramassage scolaire.

«Les tarifs négociés ne le cèdent en rien aux tarifs obtenus par les autres conseils scolaires du comté d'Essex.»

GESTION DES SERVICES DE RAMASSAGE SCOLAIRE

***Ministère** : «Nous sommes satisfaits de ce que, à une exception près, les conseils scolaires vérifiés exercent un contrôle satisfaisant sur la gestion des services de ramassage scolaire. Le ministère entreprend actuellement de modifier le modèle de financement du ramassage scolaire. Néanmoins, nous accueillons favorablement les suggestions du vérificateur de la province pour ce qui est d'améliorer l'administration des ressources et des services de ramassage scolaire.»*

Mise en commun des services de transport avec les conseils coïncidents

***Conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel** : «Le conseil scolaire continue d'envisager la mise en commun des services avec les conseils coïncidents dans la mesure où l'intégrité de chaque système sera garantie et où la preuve aura été apportée que cette solution est financièrement avantageuse pour les deux conseils scolaires.»*

2.10 suite

Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe : *«Dans un effort d'amélioration de l'efficience, le conseil scolaire explore... les possibilités de mise en commun des moyens de transport avec le conseil scolaire du comté de Simcoe et le conseil scolaire de Muskoka. Cette formule supposerait l'élaboration de systèmes informatisés destinés à améliorer l'efficience entre les conseils scolaires et au sein même de chaque conseil scolaire.»*

Décalage des horaires scolaires

Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe : *«De récentes mesures adoptées par le conseil scolaire et proposées au vérificateur provincial comme d'éventuelles solutions à des problèmes qu'il a identifiés ont été mises en oeuvre. Dans la plupart de ses écoles, le conseil a mis en oeuvre une meilleure utilisation des autobus scolaires sous contrat en instituant le décalage des horaires scolaires et des modifications d'itinéraire donnant le temps à chaque autobus d'effectuer au moins deux parcours, ce qui réduit le besoin d'avoir recours à un autobus chaque fois que la mise en oeuvre de cette modification est menée à bonne fin.»*

Conseil des écoles publiques de Windsor : *«Le conseil va envisager de mettre en oeuvre le décalage des horaires scolaires dans ses écoles élémentaires en collaboration avec le conseil des écoles séparées de Windsor. Le conseil considère toutefois que cette initiative a besoin de mûrir et que sa mise en application sera étudiée pour l'année scolaire 1992.»*

Distances d'admissibilité au ramassage scolaire

Conseil des écoles séparées du comté de Simcoe : *«Nous sommes d'accord et avons déjà demandé à l'administration de proposer des recommandations à ce sujet.»*

Conseil des écoles publiques de Windsor : *«Le conseil convient que certaines dispositions du ramassage scolaire aient pu être jugées généreuses. Le conseil a approuvé la décision de faire passer la distance d'admissibilité aux transports en commun pour les écoles secondaires de 2,0 km à 3,2 km.»*

Divers

Caractère contestable de certaines demandes de subventions de ramassage scolaire

Conseil des écoles séparées de Dufferin-Peel: *«Ces subventions ont été demandées conformément aux instructions de demande de subventions du ministère. Nous nous en sommes strictement tenus au règlement.»*

Niveaux de dotation en personnel dans les conseils scolaires

2.10 suite

SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINS PROGRAMMES

Ministère : *«Le ministère est... satisfait de ce que, à quelques exceptions près, les conseils scolaires aient eu droit aux subventions octroyées et que ces dernières aient été dépensées conformément aux conditions réglementaires. Toutes les subventions improprement attribuées devront être remboursées.»*

AUTRES POINTS

Écoles sous-utilisées - Conseil des écoles séparées de Windsor

Ministère : *«Le conseil des écoles séparées catholiques de Windsor a déjà présenté par écrit un plan visant à réduire le déficit. Ce plan était basé sur les recommandations de l'étude des critères d'exploitation des écoles et de la proposition d'une stratégie de persévérance scolaire.*

«Le ministère exige de tous les conseils scolaires qu'ils établissent une politique de fermeture d'école. Toutefois, en vertu de la loi sur l'Éducation, c'est aux conseils scolaires qu'incombe la responsabilité de prendre la décision de fermer ou non une école.»

2.11
Tendances des niveaux de dotation en personnel dans les conseils scolaires de l'Ontario, ministère de l'Éducation

STATISTIQUES

En complément des vérifications d'inspection des conseils scolaires, nous avons obtenu du ministère qu'il nous fournisse des statistiques sur les niveaux de dotation en personnel et des effectifs scolaires aux 30 septembre 1985 et 1990.

Un récapitulatif de la dotation en personnel a été préparé pour les trois catégories suivantes sur la base d'une équivalence de personnel à plein temps :

Agents de surveillance	-	surtout les surintendants, surintendants adjoints et directeurs de l'éducation.
Personnel professionnel	-	notamment les directeurs d'écoles, directeurs adjoints d'écoles, enseignants et autres professionnels de soutien tels que les conseillers, conseillers d'orientation et les travailleurs sociaux.
Autre personnel	-	notamment les enseignants auxiliaires, les techniciens, le personnel des services administratifs, services de garde et autres services de soutien.

Commentaires sur les vérifications interministérielles et spéciales

2.11 suite

Les statistiques les plus significatives sont données dans les tableaux ci-dessous :

	1985	1990	Progression
Écoles	4 447	4 737	5,8%
Élèves	1 760 000	1 936 000	10,0%
Agents de surveillance	846	930	9,9%
Personnel professionnel	104 000	125 300	20,5%
Autre personnel	36 600	48 700	33,1%

	1985	1990
Écoles par agent de surveillance	5,3	5,1
Personnel professionnel par agent de surveillance	123	135
Élèves par membre du personnel professionnel	16,9	15,5

OBSERVATIONS

Agents de surveillance

Les rapports écoles/agents de surveillance et membres du personnel professionnel/agents de surveillance sont restés relativement constants pendant cette période de cinq ans. En outre, les effectifs scolaires et le nombre d'agents de surveillance ont tous les deux progressé d'environ 10 pour cent.

Personnel professionnel

Il s'agit, pour chaque conseil scolaire, de la catégorie de personnel la plus nombreuse et la plus coûteuse, si bien que toute évolution du personnel professionnel a une incidence considérable sur les coûts de l'éducation. Globalement, les niveaux de dotation en personnel professionnel dans les conseils scolaires ont progressé de 20 pour cent en cinq ans, soit près du double de la progression des effectifs scolaires. Le rapport élèves/enseignants a par conséquent diminué.

Niveaux de dotation en personnel dans les conseils scolaires

2.11 suite

Les politiques telles que l'obligation de fréquenter les jardins d'enfants première année et la réduction du nombre d'élèves dans les classes de première et de deuxième années ont toutes contribué à faire progresser le nombre de membres du personnel professionnel et à réduire le rapport élèves/enseignants. Aucune preuve probante n'est encore disponible pour indiquer si la réduction de ce rapport s'est concrétisée par une amélioration de la qualité de l'éducation.

Autre personnel

Contre toute attente, c'est cette catégorie de personnel qui a connu la progression numérique la plus considérable au cours de la période de cinq ans prise en considération. Son taux de progression de plus de 30 pour cent est trois fois supérieur au taux de progression des effectifs scolaires et de 50 pour cent supérieur à celui du personnel professionnel.

RÉPONSE

Le sous-ministre de l'Éducation a répondu à notre rapport de vérification.

«Dans le peu de temps dont nous disposons pour formuler notre réponse, nous ne pouvons faire aucun commentaire particulier. Vos observations seront bien entendu examinées par le ministère et prises en considération dans le cadre des initiatives de politique/financement à venir.»

Ontario

CHAPITRE

3

COMMENTAIRES SUR LES VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COURONNE

Ontario

CHAPITRE 3
COMMENTAIRES SUR LES VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES DE LA COURONNE

3.1 Introduction

Les commentaires faits dans cette partie du Rapport annuel ont trait aux observations et aux recommandations résultant des vérifications effectuées auprès des ministères et organismes de la Couronne.

Les commentaires concernant les ministères sont tirés des vérifications cycliques «d'optimisation des ressources» et de conformité faites auprès de ces ministères. Les vérifications sur lesquelles s'appuient ces commentaires ont eu lieu depuis notre dernier Rapport annuel et sont répertoriées à l'Annexe 2.

Les vérifications annuelles d'attestation des organismes de la Couronne et des organismes relevant de la Couronne ont pour principal objectif d'exprimer une opinion quant à la justesse de leurs états financiers. Ces vérifications sont répertoriées respectivement aux Annexes 3 et 4.

Parallèlement à ces vérifications d'attestation, notre bureau sélectionne un certain nombre d'organismes pour y faire des vérifications d'une portée plus vaste. Typiquement, nous étudions l'un des plus importantes fonctions d'un organisme pour y déceler les preuves que de bonnes pratiques de gestion, répondant à un souci d'économie et d'efficience, y existent et que de bonnes méthodes d'évaluation de la performance y sont suivies.

3.2 Inspection du bétail et des produits laitiers, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a consacré 31 millions de dollars durant l'année financière 1990 au poste budgétaire de la qualité et des normes, pour améliorer la qualité et la salubrité des produits agro-alimentaires provenant de l'Ontario.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Nous avions pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le processus d'inspection du bétail et des produits laitiers était adéquat pour assurer la qualité et la salubrité de l'alimentation.

Nous avons procédé à notre vérification à la fois au bureau principal du ministère et dans les bureaux de district de chacune des directions d'inspection, que nous avons visités à plusieurs reprises. Nous avons aussi visité plusieurs laboratoires de la province, y compris le Laboratoire des pesticides et le Laboratoire vétérinaire de Guelph. Nous avons également visité une laiterie, une ferme de production laitière, et des abattoirs de volailles et de bestiaux. Nous avons tenu des discussions complémentaires avec plusieurs organismes fédéraux et provinciaux, dont le ministère de la Santé, Santé et Bien-Être Canada, et Agriculture Canada.

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.2 suite

CONCLUSIONS

BÉTAIL

Le processus d'inspection était moins que satisfaisant au niveau de l'assurance de la qualité et de la salubrité des produits alimentaires. Le ministère avait pris peu de mesures, voire nulle mesure, pour contraindre au respect de la Loi les abattoirs dont les installations ou l'équipement ne répondaient pas aux normes de la *Loi sur l'inspection des viandes*. Trente pour cent des rapports d'inspection que nous avons échantillonnés classaient les abattoirs dans la catégorie des établissements considérablement problématiques.

Par contre, le ministère a entrepris d'inspecter certains abattoirs dont l'inspection n'était pas obligatoire. L'objectif de cette décision était de réduire le risque que des viandes non inspectées soient vendues au public.

Nous avons également constaté que dans certains endroits, les inspecteurs des viandes étaient hors-service ou que leurs services étaient sous-utilisés pendant jusqu'à 25 pour cent de leur temps disponible total, par suite d'une mauvaise planification des horaires de travail. On estimait le temps hors-service à 700 000 dollars au moins, par année.

PRODUITS LAITIERS

Le processus d'inspection permettait de veiller de manière satisfaisante à la qualité et à la salubrité des aliments. Le Laboratoire central de vérification de la qualité du lait a amélioré la précision de ses essais sur la qualité du lait. De plus, l'amélioration des rapports fournis aux inspecteurs a permis à ceux-ci de dépister les problèmes qui exigeaient de promptes mesures de suivi.

Cependant, une meilleure affectation du personnel dans les régions à risques aurait permis d'améliorer la portée des inspections. Les inspecteurs agricoles visitaient souvent plusieurs fois les fermes de production laitière qui ne posaient aucun problème, alors que dans l'ensemble 30 pour cent des 9 000 fermes laitières de la province n'avaient pas été inspectées.

HISTORIQUE

Le service de la qualité et des normes offre des programmes propres à préserver la confiance qu'ont les consommateurs dans la qualité et la salubrité des produits alimentaires traités et consommés en Ontario, et ceci par le biais d'inspections régulières des produits laitiers, des bestiaux, des fruits et des légumes. Le service assure également des analyses en laboratoire pour déceler la présence de résidus de pesticides et autres polluants dans les produits alimentaires, de même que pour dépister l'existence de maladies chez les animaux.

Agriculture et Alimentation
Inspection du bétail et des produits laitiers

3.2 suite

La Direction de l'inspection du bétail gère et met à exécution des programmes d'inspection des viandes, pour veiller à la qualité et à la salubrité des productions animales. Il existe plus de 260 abattoirs dans la province, qui sont inspectés par environ 130 inspecteurs des viandes. Au cours de l'année financière 1990, les dépenses se sont chiffrées à sensiblement neuf millions de dollars.

La Direction de l'inspection des produits laitiers procède à des inspections dans les fermes laitières, dans les laiteries et auprès des exploitants de camions-citernes qui transportent le lait en vrac. Pour appuyer ces inspections, le Laboratoire central de vérification de la qualité du lait fait des essais destinés à identifier tout problème de qualité. Environ 40 inspecteurs sont en service. Leur charge de travail correspond à environ 190 laiteries et 9 000 fermes laitières. Durant l'année financière 1990, les dépenses ont atteint sensiblement sept millions de dollars.

COMMENTAIRE

BÉTAIL

Un inspecteur doit se trouver présent dans chaque abattoir détenteur d'un permis provincial, durant les heures de service de l'établissement. Il est notamment responsable d'inspecter toutes les volailles et tous les bestiaux abattus, pour s'assurer que la viande est propre à la consommation humaine.

Application inadéquate des règlements sur les abattoirs

Les inspecteurs surveillent dans quelle mesure les abattoirs se conforment à la Loi, par exemple au niveau de l'hygiène des lieux de travail et de l'équipement, des conditions des installations, des méthodes de traitement de la viande, de la température dans les chambres froides, et des méthodes de transport des produits. La Loi donne au directeur de la Direction de l'inspection du bétail le droit de refuser de renouveler le permis d'un abattoir, si l'on juge que les lieux, les installations ou l'équipement ne répondent pas aux critères énoncés dans les règlements. Le directeur est également en droit de suspendre un permis, si l'on juge que la vente de la viande pourrait nuire à la santé du public.

Nous avons étudié un échantillon représentatif des rapports d'inspection et nous avons découvert que :

- **Trente pour cent des rapports échantillonnés catégorisaient les abattoirs comme «gravement problématiques» en raison de facteurs comme des conditions extrêmement insalubres, ou le besoin d'importantes réparations. Nous avons constaté que les mesures disciplinaires prises envers ces abattoirs étaient limitées.** Les règlements autorisent le directeur à tenir une audience pour déterminer un plan d'action précis au sujet des exploitants qui contreviennent à la Loi. Toutefois, le ministère n'a tenu qu'une audience disciplinaire de ce genre au cours des quatre dernières années.

3.2 suite

- **Aucune méthode standard de suivi et aucun délai officiel n'étaient imposés pour remédier aux problèmes.** Les mêmes problèmes avaient souvent été discernés à plusieurs reprises durant de nombreuses années dans certains abattoirs. Aucun d'eux n'avait perdu son permis. Dans notre rapport de 1985 au ministère, nous avions fait un commentaire similaire.

Décision d'inspecter les abattoirs exemptés

Les abattoirs exemptés sont des établissements qui n'ont pas de permis et qui ne sont donc pas actuellement assujettis aux inspections ministérielles. La viande provenant de ces abattoirs ne peut pas être vendue sur le marché de détail, mais peut uniquement être consommée par les propriétaires des animaux abattus.

La qualité de la viande provenant des abattoirs exemptés était source de préoccupations pour le personnel d'inspection du ministère. En effet, le risque existe que des organes, voire des carcasses entières d'animaux, soient tuberculeux, ou encore que les carcasses soient parasitées par des trichines, des ténias, ou renferment de la viande décomposée.

Les inspecteurs s'inquiétaient également du fait que la viande provenant d'abattoirs exemptés puisse être vendue au public, et que seul un incident rendu éminemment public puisse probablement changer cette situation. **L'Unité d'inspection du ministère partageait ces inquiétudes,** comme l'a montré notre examen des dossiers ministériels. Ainsi, une boucherie installée dans une petite exploitation agricole de l'Ontario vendait des volailles non inspectées, qu'elle achetait à un abattoir exempté.

Dans un autre cas, surveillé par le personnel du ministère, un exploitant était soupçonné d'élever des volailles, de les abattre et de les vendre à des restaurants sans les soumettre à inspection.

Le ministère a l'intention de proposer des amendements législatifs pour éliminer les exemptions et soumettre ainsi tous les abattoirs à ses inspections. De plus, dans la mesure où les effectifs de personnel le permettront, **le ministère compte entreprendre une surveillance régulière et routinière des abattoirs exemptés, sélectionnés au hasard.** Lorsque les abattoirs exemptés ont été répertoriés en 1986, environ 100 ont été identifiés. Au moment de notre inspection, le ministère s'efforçait d'établir un répertoire plus actualisé.

Planification des horaires de travail et mise en service du personnel

Le ministère a l'autorité, en vertu de la Loi, d'imposer des horaires d'abattage à tous les abattoirs. En pratique, chaque abattoir a des jours d'abattage régulièrement prévus, négociés avec le ministère. Les inspecteurs sont payés pour une semaine de 40 heures, même s'ils ne sont pas en service durant toute la

3.2 suite

semaine. Quand il y a des périodes d'arrêt, les inspecteurs sont tenus de rester en attente de service. Nous avons échantillonné environ un tiers des fiches horaires des inspecteurs des viandes pour 1990 :

- **En moyenne, plus de 10 pour cent du temps de travail des inspecteurs étaient facturés comme temps hors-service, en attente. Le pourcentage variait d'un bureau à l'autre, atteignant jusqu'à 25 pour cent du temps de travail. On estimait à 700 000 dollars au moins par année le coût du temps hors-service.**

- Quand les inspecteurs sont tous occupés, certains jours de la semaine, des aides journaliers peuvent être embauchés. En 1990, les salaires des journaliers se chiffraient à plus de 500 000 dollars. Le vendredi, généralement, les inspecteurs sont sous-utilisés. Dans un des districts, les inspecteurs n'étaient en service que pendant 40 pour cent du temps total, les vendredis, en 1990.

À notre avis, une amélioration globale des horaires de service permettrait de réduire le nombre de périodes d'arrêt, ce qui minimiserait le recours aux journaliers. À cet égard, le ministère devrait surveiller de plus près l'utilisation des ressources humaines et les statistiques des coûts; il devrait aussi se prévaloir avec plus de fermeté des droits que lui confère la Loi pour imposer certaines heures de service aux abattoirs.

PRODUITS LAITIERS

Les inspecteurs des exploitations agricoles surveillent la manutention et la qualité du lait et de la crème bruts, à la ferme, et de la ferme à la laiterie. Les inspecteurs responsables des laiteries font des inspections d'hygiène dans ces établissements et observent les procédés de traitement pour s'assurer que l'équipement fonctionne correctement.

Amélioration des essais et des analyses du lait

Le Laboratoire central de vérification de la qualité du lait est un établissement moderne, à la pointe de la technologie, dont les services viennent appuyer le travail des inspecteurs des produits laitiers. Dans notre rapport de 1985, nous avions signalé divers problèmes de démarrage survenus lors de la première année d'ouverture de cet établissement, qui avaient trait à la précision de mesure de l'équipement. Les producteurs de lait avaient déposé de nombreuses plaintes par suite de cette situation.

3.2 suite

Notre récente vérification indique que le ministère a remédié de manière satisfaisante à ces problèmes de démarrage et a amélioré la précision des essais en laboratoire. La crédibilité du laboratoire y a gagné, si bien que cet établissement fait maintenant environ 300 000 dollars de revenus annuellement en effectuant des tests sur le lait pour d'autres laboratoires, de la province et d'ailleurs.

Le personnel d'inspection des produits laitiers considérait que le laboratoire jouait un rôle infiniment précieux en fournissant des données sur la qualité et la salubrité du lait provenant de chacun des producteurs de la province. Le système de rapports du laboratoire signale clairement les problèmes de santé qui exigent un suivi immédiat. Les rapports sont envoyés aux inspecteurs, dans les bureaux de district. Les problèmes à suivre peuvent inclure des taux excessifs de bactéries, ou la présence de la mastite, maladie courante chez les bêtes laitières. Il est important de déceler au plus tôt cette maladie, car il y va de la qualité du lait et de la santé du bétail.

Nécessité de mieux cibler les inspections et d'en accroître la portée

Les inspecteurs des exploitations agricoles inspectent les camions-citernes qui font le transport du lait en vrac, ainsi que les méthodes suivies par les camionneurs. Les camionneurs constituent le premier point de contrôle de la qualité du lait, puisqu'ils s'assurent que lait est de la qualité voulue avant d'en remplir leur camion-citerne. Ils prélèvent également des échantillons de lait dans chacune des exploitations agricoles, en vue des essais faits par le Laboratoire central de vérification de la qualité du lait.

Les inspecteurs inspectent les étables et l'équipement de traite, pour veiller aux conditions d'hygiène, et contrôlent la propreté et la santé des bêtes laitières. La présence d'antibiotiques dans le lait, des taux élevés de bactéries, ou la dilution du lait avec de l'eau, sont des exemples de problèmes potentiels.

Pour obtenir des résultats d'essais fiables, il est essentiel de procéder correctement à l'échantillonnage, et notamment de veiller à ce que le lait soit remué correctement dans la cuve, d'éviter tout contact avec lui, et de prélever l'échantillon à une profondeur adéquate.

Nous avons étudié quelque 4 200 rapports d'inspection et n'avons relevé aucun point problématique majeur parmi les fermes inspectées. Toutefois, nous avons appris les faits suivants :

Agriculture et Alimentation
Inspection du bétail et des produits laitiers

3.2 suite

- La direction cherche traditionnellement à inspecter chaque ferme laitière, chaque année. **Partant de ce principe, environ 30 pour cent des 9 000 exploitations laitières de la province n'avaient pas été inspectées.** Nous comprenons que, si l'on part du principe que les inspections doivent porter avant tout sur les fermes à risques, il n'est peut-être pas nécessaire d'inspecter toutes les fermes chaque année. **Ce faisant, 60 pour cent des fermes échantillonnées par nous, et où aucun problème n'avait été détecté, avaient été inspectées plus d'une fois durant la dernière année.** Certaines avaient été visitées jusqu'à cinq fois.

- En 1990, seulement 50 pour cent des 230 exploitants de camions-citernes dans la région nord-est avaient fait l'objet d'une inspection de conformité aux méthodes de collecte et de manutention. Dans la région centre-ouest, seulement 15 pour cent des 340 exploitants avaient été inspectés.

La section d'inspection des exploitations agricoles a fait certains changements pour accélérer le processus d'inspection. Dans plusieurs régions, les inspecteurs accompagnent de temps à autre les camionneurs, pour inspecter les camions-citernes, évaluer les méthodes de collecte et observer généralement les lieux de la ferme. Un inspecteur peut ainsi inspecter de nombreuses exploitations agricoles le même jour, en faisant un usage optimal de son temps, et évaluer si une inspection complète de suivi s'impose.

RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu à notre rapport de vérification.

BÉTAIL

Application inadéquate des règlements sur les abattoirs

«L'application des règlements et des politiques d'inspection a surtout visé la santé du bétail ainsi que la salubrité et la qualité des viandes. Au cours des dernières années, comme on est parvenu à enrayer les maladies zoonotiques (comme la tuberculose, la brucellose), l'orientation s'est modifiée et s'est axée sur les agents pathogènes de la chaîne alimentaire. En 1989, les règlements ont été amendés. Actuellement, ils font l'objet d'une révision complète, à la lumière des sources réelles de risques.

«Un programme de vérification annuelle des abattoirs a été instauré en 1988, suite au Rapport du vérificateur provincial de 1985. La nouvelle structure de vérification vise les secteurs à plus hauts risques. Au cours des derniers mois, nous avons élaboré des plans détaillés de suivi pour tous les abattoirs qui ne respectaient pas les règlements. Actuellement, nous mettons au point un projet pilote pour établir des ententes écrites d'hygiène, dont les inspecteurs surveilleront l'application dans tous les abattoirs. Les inspecteurs ont reçu l'ordre

3.2 suite

de suspendre les activités, en cas de graves problèmes d'hygiène. Ces mesures constituent une stratégie plus efficace de progrès, dans l'industrie du traitement de la viande, que ne le serait la tenue d'audiences menant à des retraits de permis. Dans toute la mesure où cela est utile, nous continuerons de refuser nos services d'inspection et de tenir des audiences chaque fois que la santé humaine est en jeu.»

Décision d'inspecter les abattoirs exemptés

«Ayant ... surveillé et consulté l'industrie, la direction prépare pour 1992 un examen législatif des exemptions en vertu de la Loi sur l'inspection des viandes. Elle proposera que toutes les viandes vendues en Ontario soient inspectées. L'industrie qui fait actuellement l'objet d'une réglementation, de même que divers organismes préposés à la salubrité de l'alimentation, appuient fortement ce projet.»

Planification des horaires de travail et mise en service du personnel

«Les changements sur les marchés régionaux, les fluctuations saisonnières et les distances entre les abattoirs sont des facteurs inhérents de complexité pour la dotation en personnel. Ainsi, durant la période de cette vérification, une grave récession a entraîné des réductions considérables d'activités dans les abattoirs, [ce qui a eu un effet sur] l'utilisation du personnel dans certaines régions de la province. Actuellement, on cherche à déployer plus efficacement les ressources humaines... [Par exemple] le personnel est maintenant appelé à surveiller les activités de traitement, les jours où il n'y a pas d'abattage... Les inspecteurs travaillent à d'autres programmes de la direction [comme] les entrepôts de ventes ... [et] l'élimination des carcasses.

«[Le ministère] est perçu comme un organisme qui vient en aide aux petites entreprises en fournissant à ces abattoirs les services d'inspection requis, aux jours très précisément demandés. S'il ne procédait pas ainsi, certains exploitants pourraient se trouver désavantagés sur le plan de la concurrence. La concurrence entre les petits abattoirs ruraux est forte, et les jours d'abattage sont directement reliés aux jours d'ouverture des marchés et des entrepôts de ventes dans la communauté... Une réduction du temps hors-travail pourrait constituer une mesure du succès avec lequel le personnel régional de supervision se prévaut de ses pouvoirs législatifs pour imposer des horaires d'abattage. Modifier leurs horaires permettrait certes d'améliorer les statistiques de service du personnel, mais ceci ne bénéficierait pas à l'industrie.»

Services sociaux et communautaires
Surrey Place Centre

3.2 suite

PRODUITS LAITIERS

Nécessité de mieux cibler les inspections et d'en accroître la portée

«Si les problèmes de composition ou de qualité du lait ne sont pas identifiés, il est probable que 30 pour cent des exploitations laitières en Ontario ne seraient pas, et ne devraient pas, être inspectées chaque année. De plus en plus, les inspections faites dans les fermes laitières en Ontario sont axées sur la détection de problèmes de qualité et de composition du lait, grâce aux résultats d'essais du Laboratoire central de vérification de la qualité du lait.

«La question [des visites répétées] est en voie de règlement, grâce à des plans de travail récemment mis au point par le personnel, à l'échelle des bureaux régionaux. Les détails des plans de travail fourniront suffisamment de renseignements aux dirigeants et aux employés pour surveiller et évaluer la performance au travail, et pour atteindre les objectifs indiqués dans le plan stratégique de la direction.

«L'inspection des [chauffeurs] de camions-citernes se fait, de manière prioritaire, à mesure que les problèmes sont détectés par les producteurs ou par le système informatisé de contrôle. La direction a décidé de faire accompagner les camionneurs par son personnel, pour accroître la portée de ses inspections, aussi bien sur les [chauffeurs de] camions-citernes que sur les exploitations laitières, tout en faisant un usage optimal des ressources.»

3.3
Surrey Place Centre, ministère des Services sociaux et communautaires

Surrey Place Centre est un organisme à but non lucratif principalement financé par le ministre des Services sociaux et communautaires. Il offre toute une gamme de services hors-établissements à environ 1 000 enfants et adultes handicapés mentaux, ainsi qu'à leurs familles, dans le Grand Toronto. C'est également un centre de recherche et d'enseignement.

Au cours de l'année financière 1991, le centre a reçu 8,3 millions de dollars de subventions du ministère; il employait 150 personnes.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons passé en revue six des 11 programmes multidisciplinaires du centre, correspondant à des dépenses de 5,6 millions de dollars au total.

Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- évaluer si le ministère surveillait adéquatement les dépenses du centre;
- déterminer si le centre surveillait la pertinence des soins et des services.

3.3 suite

CONCLUSIONS

FINANCEMENT

Le ministère ne surveillait pas adéquatement les dépenses du centre.

- **Pour les programmes que nous avons examinés, nous avons estimé que le centre aurait pu économiser plus de 750 000 dollars par an, sans que le service à la clientèle n'en souffre.**

- **Le ministère n'avait pas récupéré plus de 1,2 million de dollars en fonds excédentaires et revenus d'intérêt conservés par le centre.**

SOINS ET SERVICES

Le centre surveillait la pertinence des soins et services assurés à ses clients. Par exemple :

- **le centre faisait des efforts concertés pour limiter le recours à des méthodes coercitives de traitement;**

- **des enquêtes menées par le centre révélaient que, dans l'ensemble, les clients se montraient satisfaits du Programme de traitement du comportement.**

COMMENTAIRE

FINANCEMENT

Possibilités d'économies importantes

Au cours de l'année financière 1991, le total des salaires et avantages sociaux s'élevait à 7,0 millions de dollars, soit approximativement 85 pour cent du total des coûts de fonctionnement du centre, qui atteignait 8,3 millions de dollars. Nous avons évalué la pertinence des dépenses pour chacun des six programmes examinés, et nous avons conclu que pour trois d'entre eux - administration et soutien, accès, services médicaux - les coûts étaient trop élevés. **Nous avons estimé que le centre pourrait économiser plus de 750 000 dollars par an, sans que le service à la clientèle n'en souffre.**

Services d'administration et de soutien

Les coûts de ce programme pour l'année financière 1991 s'élevaient à 1,9 million de dollars au total, soit plus de 20 pour cent de toutes les dépenses du centre. Nous avons estimé que le centre pourrait économiser 400 000 dollars par an en salaires et avantages sociaux, comme indiqué ci-après :

3.3 suite

Entretien : Les coûts, d'environ 200 000 dollars, étaient deux fois plus élevés que les coûts d'entretien de bâtiments comparables.	100 000 $
Comptabilité et ressources humaines : Le nombre d'employés était presque le double de celui d'un organisme similaire, doté d'un budget plus important.	210 000 $
Fournitures et services de bureau : Trois personnes étaient employées à plein temps pour s'occuper de la réception, de la photocopie et de la livraison du courrier. Dans d'autres organismes, une seule personne suffisait à ces travaux.	60 000 $
Service de traiteur : La nécessité d'employer une personne à plein temps pour servir des collations à l'heure de la pause et durant les réunions nous a paru contestable.	30 000 $
Prévisions des économies totales	400 000 $

Nous avons aussi noté qu'environ 80 autres organismes sans but lucratif, ayant des dépenses annuelles totales de 100 millions de dollars, sont au service des personnes physiquement et mentalement handicapées dans la région de Toronto. Nous avons comparé les dépenses du centre à celles de 15 de ces organismes, dont les dépenses se chiffraient à un total de 65 millions. Nous avons constaté que le pourcentage des dépenses alloué aux services d'administration et de soutien par le centre (soit 20 pour cent) était similaire à celui de deux grands organismes, dont les dépenses se chiffraient à plus de 32 millions de dollars. Mais les 13 autres organismes ne consacraient que 10 pour cent de leur fonds à ces services.

Le bureau régional du ministère a reconnu que les coûts d'administration et de soutien des grands organismes étaient élevés, et qu'il avait l'intention d'en examiner le bien-fondé.

Accès

Les clients sont admis au centre par le biais de son programme Accès. Le personnel de ce programme recueille des renseignements auprès des clients, détermine leurs besoins et les réfère ensuite aux différents services du centre. Durant l'année financière 1991, ce programme employait six personnes, à un coût de 260 000 dollars.

3.3 suite

Nous avons noté que le personnel du programme recueillait des renseignements inutiles et dupliquait le travail d'autres services. Ainsi, bon nombre de ses fonctions, consistant par exemple à interviewer les clients et leur famille puis à les référer à des professionnels, ou à préparer des notes intérimaires, étaient également assurées par le service de gestion des cas. On nous a fait savoir que le centre avait déjà fait des plans pour éliminer ce programme. Une fois modifié, le service d'admission ne comptera plus que deux employés, ce qui permettra de réaliser plus de 150 000 dollars d'économie par année.

Services médicaux

Le programme de services médicaux fournit des évaluations médicales et psychiatriques et assure des services pharmaceutiques aux clients du centre. Il emploie huit personnes, soit quatre médecins, dont trois à plein temps et un à temps partiel, deux employés de soutien et deux pharmaciens à temps partiel. Selon les besoins, il fait également appel à d'autres médecins, rétribués en honoraires de services. Pour l'année financière 1991, ses dépenses se sont chiffrées à un total de 670 000 dollars.

En examinant les services médicaux assurés en 1990, nous avons constaté qu'en moyenne chaque médecin du personnel avait effectué moins de deux évaluations par semaine, dont chacune nécessitait environ deux heures de travail. Dans un cas, un médecin à plein temps n'avait fait aucune évaluation durant sept semaines. Nous avons estimé que le centre pourrait économiser 180 000 dollars en réduisant ses effectifs de personnel.

Nous avons également noté que les clients font un usage limité des services pharmaceutiques offerts par le centre. Le coût de préparation de chaque ordonnance était de 30 dollars, soit trois fois plus que dans les pharmacies de l'extérieur. Le centre pourrait économiser 20 000 dollars en fermant sa pharmacie.

Revenus d'intérêt et fonds excédentaires non récupérés

Le centre est ouvert en vertu d'un accord conclu avec le ministère. Il reçoit d'avance ses subventions ministérielles de fonctionnement, chaque trimestre.

La politique du ministère veut généralement que, si les dépenses réellement effectuées sont inférieures aux subventions reçues, les fonds excédentaires doivent être récupérés. Cependant, l'accord conclu autorise le centre à conserver tout surplus n'excédant pas cinq pour cent du budget approuvé, à condition que le ministère ait approuvé les plans d'affectation du surplus. De plus, cette politique stipule que les revenus d'intérêt provenant des fonds fournis par le ministère doivent être récupérés.

3.3 suite

Notre vérification a montré que le centre ne s'était pas conformé à la politique du ministère. **Sur une période de trois ans, close le 31 mars 1990, il avait conservé :**

- **850 000 dollars de fonds excédentaires**, sans obtenir d'approbation ministérielle pour l'affectation de ces fonds;
- **350 000 dollars de revenus d'intérêt** générés par les fonds ministériels.

De plus, le centre avait prélevé 450 000 dollars sur la somme totale de 1,2 million de dollars qu'il avait conservée, et les avait dépensés en immobilisations, sans obtenir l'approbation requise du ministère. Le centre a gardé les 750 000 dollars restants, en espèces et en investissements à court terme.

Lors de notre vérification de l'an dernier, nous avions signalé que le ministère n'avait pas récupéré des fonds excédentaires et des revenus d'intérêt d'un total de 3,4 millions de dollars, conservés par deux organismes pour les handicapés mentaux. Durant l'année en cours, le bureau de la région de Toronto nous a fait savoir qu'un autre organisme avait conservé des fonds excédentaires d'environ 850 000 dollars.

D'après ces constations, il se pourrait que le ministère n'ait pas récupéré des sommes importantes en fonds excédentaires et revenus d'intérêt, actuellement conservés par divers organismes un peu partout dans la province.

SOINS ET SERVICES

Contrôle adéquat des méthodes coercitives

Dans certaines circonstances limitées, le centre approuve des méthodes coercitives de traitement pour les handicapés mentaux qui ont des problèmes de comportement. Sont considérées comme coercitives les méthodes destinées à restreindre la liberté de mouvement, à réduire les stimulations visuelles, auditives ou physiques, ou à provoquer la douleur ou l'inconfort.

Le recours à des méthodes coercitives de traitement soulève des controverses parmi les spécialistes du comportement. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* comprend des dispositions au sujet de ces méthodes. Toutefois, ces dispositions n'ont pas encore été promulguées.

3.3 suite

Au cours des deux dernières années, **le centre a fait des efforts concertés pour s'assurer que son personnel recourt à des méthodes coercitives uniquement après avoir considéré d'autres solutions.** Nous avons examiné un échantillon représentatif des plans de traitement, pour les deux dernières années. Tous les plans proposant le recours à des méthodes coercitives avaient reçu l'approbation du Comité multidisciplinaire d'étude des mesures extraordinaires du centre, qui est un comité indépendant composé de cadres supérieurs. Nous avons constaté que, jusqu'en décembre 1990, des méthodes coercitives n'avaient été utilisées que dans deux des 164 cas actifs.

Évaluation de la satisfaction de la clientèle

Le programme de traitement du comportement emploie environ 30 personnes, dont la majorité sont des thérapeutes du comportement. Ce programme assure une formation aux familles et aux fournisseurs de services, pour le traitement des handicapés mentaux qui ont des problèmes de comportement. Le traitement a pour but de renforcer les comportements positifs et d'éliminer les comportements négatifs.

Nous avons noté que le centre avait récemment fait des enquêtes pour évaluer la satisfaction de la clientèle face à ce programme. Ainsi, le personnel chargé du programme de comportement de la famille s'était mis en rapport avec chacune des 53 familles bénéficiant des services du centre. De ce total, 42 avaient répondu au questionnaire d'enquête demandant notamment si le comportement du client s'était amélioré depuis qu'il suivait une formation, et si la formation assurée par les thérapeutes était adéquate. **Dans l'ensemble, les familles ont répondu qu'elles étaient plus que satisfaites de ce programme.**

RÉPONSE

Le sous-ministre des Services sociaux et communautaires a répondu à notre rapport de vérification.

FINANCEMENT

Possibilités d'économies importantes

«Le ministère analyse actuellement chacun des programmes/secteurs de services, en consultation avec le Surrey Place Centre. Il se servira de ces renseignements d'appui fournis par le vérificateur provincial pour procéder à un examen avec cet organisme.

«[Le ministère] participe à un projet entamé en 1989-1990, dont l'objectif est d'améliorer l'ensemble du processus financier et budgétaire pour le rendre plus performant et plus pertinent, et d'insister sur l'obligation redditionnelle, les rapports et la surveillance.

Services sociaux et communautaires
Surrey Place Centre

3.3 suite

«Les réalisations faites jusqu'à présent et celles prévues d'ici le 1er avril 1992 comprennent les mesures suivantes :

- *approbations données dans des délais plus pertinents;*
- *accords menés à bien en temps plus opportun;*
- *regroupement des accords budgétaires et juridiques;*
- *processus clair de traitement des APER et des états vérifiés;*
- *processus clair de redressement des fonds excédentaires;*
- *rapports financiers trimestriels des organismes;*
- *position plus claire sur des points comme l'administration centrale, l'achat de services, les besoins personnels.*

«[Le programme Accès] a été éliminé, suite à une réorganisation planifiée faite en collaboration avec le ministère. Le processus de réévaluation a commencé en septembre 1989; son objectif était d'évaluer les services existants et de les comparer aux besoins actuels et futurs de l'organisme et de la communauté.

«Le ministère a évalué [les services médicaux] et d'autres secteurs de services, à la lumière de leurs coûts et de la pertinence du financement [ministériel]. Cette évaluation a commencé en 1989, dans le cadre d'une consultation avec l'organisme au sujet de la planification de sa stratégie et de sa révision organisationnelle. Le fait que la pharmacie actuelle soit dotée de deux pharmaciens à temps partiel, qui travaillent quelques heures par semaine, mérite d'être clarifié. Le coût total du programme s'élève à 35 000 dollars.»

Revenus d'intérêt et fonds excédentaires non récupérés

«[Le ministère] accepte la déclaration de vérification et... veillera au respect des politiques ministérielles.

«Bien que [le ministère] n'ait pas connaissance des deux organismes [pour handicapés mentaux, dont les fonds excédentaires et les revenus d'intérêt se chiffrent à un total de 3,4 millions de dollars], le ministère veillera au respect de sa politique.

«Nous avons connaissance de [l'organisme qui dispose d'un surplus d'environ 850 000 dollars] et le ministère serait en droit d'attendre qu'un bureau régional ait autorisé l'organisme a conserver un surplus.»

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.4
Surveillance et financement de la gestion des déchets, Direction de la gestion des déchets, ministère de l'Environnement

La Direction de la gestion des déchets est chargée de réglementer et de surveiller la gestion des déchets en Ontario. Au cours de l'année financière 1991, la direction a dépensé 65,3 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons eu pour objectifs d'évaluer la suffisance des :

- efforts déployés pour surveiller la production et l'élimination des déchets industriels dangereux et liquides;
- programmes d'administration des subventions.

Notre vérification s'est appuyée sur des entretiens avec des représentants des municipalités, des défenseurs de l'environnement et d'autres groupes concernés, parmi lesquels le comité sur la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID), au ministère de l'Environnement.

CONCLUSIONS

DÉCHETS INDUSTRIELS DANGEREUX ET LIQUIDES

Les efforts déployés pour surveiller la production et l'élimination des déchets ont été jugés moins que satisfaisants.

- **Le ministère ne s'est pas assuré que tous les déchets expédiés étaient réceptionnés dans les installations d'élimination prévues.**
- **Le ministère n'avait pas assuré un suivi des anomalies relevées dans plus de 70 pour cent des rapports d'exception examinés.**
- **Certains producteurs déchargeaient leurs déchets dans les égouts.**
- **Contrairement aux stipulations de la Loi, tous les producteurs de déchets n'étaient pas inscrits.**

SUBVENTIONS

L'administration des programmes de subventions a été jugée satisfaisante.

Environnement
Gestion des déchets

3.4 suite

AUTRE POINT

- **Sur les 700 décharges fermées nécessitant des inspections prioritaires, seulement 200 ont fait l'objet d'un contrôle visant à déterminer si elles constituaient un danger pour leur environnement immédiat.**

HISTORIQUE

La Direction de la gestion des déchets assume diverses fonctions parmi lesquelles :

- le maintien d'un système de surveillance de la production, du transport et de l'élimination des déchets industriels dangereux et liquides;
- l'évaluation des technologies et la fourniture d'une aide technique et financière aux municipalités, établissements et entreprises pour les inciter à ne pas évacuer leurs déchets dans les décharges et les encourager à la réduction, au réemploi et au recyclage des déchets.

Les activités de la direction dépendent essentiellement du Règlement 309 de la *Loi sur la protection de l'environnement* (la Loi) qui explicite les règles de stockage, de transport et de destruction des déchets.

COMMENTAIRE

DÉCHETS INDUSTRIELS DANGEREUX ET LIQUIDES

Entrée en vigueur en 1986, la Loi exige des producteurs de déchets industriels dangereux et liquides (solvants tels que le benzène et le xylène) s'inscrivent auprès du ministère. Ils doivent déclarer le type et la quantité de déchets qu'ils produisent ou s'attendent à produire.

Tous les producteurs de déchets ont le choix entre assurer le traitement et l'élimination des déchets sur place ou les expédier dans une installation d'élimination agréée. Ceux qui souhaitent traiter leurs déchets sur place doivent faire agréer leur installation de traitement par la province. Ceux qui ne disposent pas d'installation de traitement sur place sont tenus d'expédier leurs déchets dans une installation agréée en faisant appel à un transporteur également agréé et doivent en outre déclarer ou établir une liste des déchets expédiés. Il a été dénombré environ 1 200 transporteurs agréés et 1 100 réceptionnaires agréés. Sur les 22 000 producteurs de déchets inscrits auprès du ministère, près de 2 000 traitent leurs déchets sur place alors que les autres les expédient dans des installations d'élimination.

Le système de déclaration de sortie des déchets est coordonné et géré par la Direction de la gestion des déchets. La Loi exige des producteurs, transporteurs et réceptionnaires de déchets qu'ils informent le ministère du transport des déchets au moyen d'un formulaire spécial. Ce dernier est divisé en trois volets fournissant

3.4 suite

des renseignements sur chacune des trois parties concernées (producteur, transporteur et réceptionnaire de déchets). Le producteur et le réceptionnaire envoient des copies des formulaires dûment remplis au ministère afin de s'assurer que ce qui a été expédié a bien été réceptionné.

Insuffisance du contrôle exercé sur le transport des déchets

Non-concordance entre les déchets expédiés et les déchets réceptionnés

Le ministère n'a pas systématiquement comparé les copies des formulaires de déclaration envoyés par le producteur et le réceptionnaire des déchets. Par conséquent, il n'a pas pu s'assurer que les déchets expédiés avaient effectivement été réceptionnés par l'installation désignée. Un rapport informatique spécialement préparé à notre demande a indiqué que pour 1990, le nombre de copies de formulaires de déclaration non comparés était supérieur à 4 000, soit une augmentation de 76 pour cent par rapport à 1989. Les copies non comparées représentaient environ un pour cent des formulaires de déclaration reçus.

Nous avons reconnu que l'augmentation du nombre de copies non comparées ne signifiait pas nécessairement que les déchets n'étaient pas acheminés vers les installations d'élimination prévues. Toutefois, à défaut d'appliquer des procédures appropriées d'identification et de suivi, l'aspect dissuasif du processus s'en trouve amoindri et le risque de non-respect des exigences de décharge des déchets augmente d'autant.

La Direction de la gestion des déchets nous a informés qu'un membre du personnel avait été chargé de régler ce problème. En outre, la direction met actuellement en place un nouveau système informatique équipé d'un logiciel spécialement adapté.

Manque de suivi des rapports d'exception

Les données figurant sur les formulaires de déclaration remplis sont introduites dans un ordinateur. Ce dernier produit un rapport d'exception qui relève les irrégularités correspondant à la non-inscription de producteurs, au non-agrément de transporteurs et de réceptionnaires ou au caractère incomplet des renseignements donnés dans les formulaires. En moyenne, 3 000 irrégularités sont ainsi relevées par mois.

Les bureaux régionaux qui collaborent avec la Direction de la gestion des déchets pour assurer le suivi des anomalies ont considéré que les rapports d'exception ne leur parvenaient pas à temps et qu'ils devaient parfois les attendre plusieurs semaines après la fin du mois. Par conséquent, dans la plupart des cas, l'infraction

3.4 suite

relevée avait eu lieu nettement plus d'un mois plus tôt. Étant donné que le délai de délivrance des contraventions pour infraction à la loi ontarienne n'est que de 30 jours, de nombreuses infractions ne faisaient pas l'objet de contraventions.

Nous avons examiné les procédures de traitement et de suivi des rapports d'exception à partir d'un échantillon émanant de quatre régions entre mai et décembre 1990. **Notre examen a révélé que plus de 70 pour cent des rapports d'exception ne faisaient pas l'objet d'un suivi ministériel permettant de rendre compte des irrégularités.**

Les raisons invoquées pour expliquer ce manque de suivi étaient un manque de personnel et l'augmentation considérable du nombre de producteurs de déchets. Ce nombre est passé de 3 000 en 1986 à plus de 12 000 rien que dans la région du centre alors que parallèlement, il n'y a pas eu d'augmentation de personnel. Par conséquent, le ministère n'a pu donner suite qu'aux irrégularités qui, de son point de vue, constituaient des violations graves et des infractions répétées.

Transporteurs non agréés

Dans le secteur du traitement des déchets, certaines personnes se sont inquiétées de ce que des transporteurs non agréés aient pu se procurer des formulaires de déclaration vierges délivrés à des transporteurs agréés. **Si le ministère avait bien consigné les numéros de série des formulaires délivrés aux transporteurs, les formulaires eux-mêmes n'avaient fait l'objet d'aucun contrôle visant à s'assurer qu'ils étaient utilisés par des transporteurs effectivement agréés.** Nous avons relevé plusieurs cas d'utilisation de formulaires de déclaration par des transporteurs autres que ceux à qui ils étaient initialement destinés.

La possession de ces formulaires pouvait permettre à des transporteurs non agréés d'assurer le transport de déchets dangereux et d'échapper aux organismes chargés de faire appliquer la Loi. Étant donné que les transporteurs non agréés pouvaient ne pas avoir la formation et l'expérience nécessaires pour manipuler des déchets dangereux, le risque de déversements accidentels s'en trouvait accru.

Nécessité d'assurer une surveillance plus stricte

En 1989, le ministère a enquêté auprès de plus de 600 producteurs inscrits n'ayant pas fait de déclarations de sortie de déchets en 1988. En 1989, le personnel du ministère s'est rendu dans un certain nombre de sites de production de déchets et a effectué des enquêtes téléphoniques auprès d'autres producteurs.

Pour plus de 80 pour cent des producteurs ayant fait l'objet d'une enquête, les raisons avancées pour expliquer la non-déclaration de sortie de déchets étaient les suivantes : inscription dictée par un souci de parer à toute éventualité, inscription

3.4 suite

en vue d'une unique production de déchets ou choix de stocker les déchets plutôt que de les expédier. **Toutefois, on estimait à environ 17 pour cent le nombre de producteurs interrogés qui déchargeaient leurs déchets dans les égouts ou bien qui, pour diverses raisons, n'avaient peut-être pas eu à s'inscrire auprès du ministère.**

Depuis 1989, aucune enquête similaire n'a été renouvelée par le ministère. Un rapport informatique fourni à notre demande indiquait que de 25 à 30 pour cent des producteurs de déchets inscrits n'avaient jamais fait de déclaration de sortie de déchets depuis leur inscription auprès du ministère.

Producteurs de déchets non inscrits

Il est difficile de s'assurer que tous les producteurs de déchets se sont inscrits auprès du ministère et le seul moyen de le vérifier est que le personnel du ministère recherche activement les usines, ateliers ou autres établissements susceptibles de produire des déchets. Toutefois, **le personnel du ministère a admis n'avoir fait aucun effort de concertation pour dépister les producteurs de déchets non inscrits.** Le personnel a indiqué que compte tenu de la sensibilisation du grand public à ce problème et compte tenu de sa vigilance générale, on pouvait supposer que la plupart des producteurs de déchets s'étaient inscrits.

Toutefois, en 1990, le ministère a financé une étude effectuée par un expert-conseil extérieur afin d'examiner la gestion des déchets par l'industrie du nettoyage à sec. **Cette étude à révélé qu'environ 400 entreprises de nettoyage à sec de la province, soit 30 pour cent de la totalité, n'étaient pas inscrites auprès du ministère.**

SUBVENTIONS

La Direction de la gestion des déchets a notamment pour rôle d'évaluer les technologies disponibles et d'offrir une aide financière aux municipalités et aux industries privées pour divers programmes de gestion des déchets. La direction offre des subventions aux municipalités sur le principe du partage des coûts. Au cours de l'année financière 1991, environ 48 millions de dollars ont ainsi été versés aux municipalités, le financement du Programme d'aide au recyclage des ordures ménagères (Boîtes bleues) représentant 23 millions de dollars à lui-seul. Pour l'année financière 1991, le montant des subventions industrielles s'est élevé à six millions de dollars.

Environnement
Gestion des déchets

3.4 suite

Le principal programme municipal, le Programme d'aide au recyclage des ordures ménagères, assure le subventionnement des coûts d'exploitation (pendant un maximum de cinq ans), le subventionnement des coûts en capital, la participation aux frais pour les "boîtes bleues" ménagères, pour la promotion et la publicité, l'éducation, les démonstrations pilotes et les études de faisabilité. Les subventions des coûts d'exploitation diminuent progressivement pour passer de 50 pour cent la première année à 10 pour cent la cinquième année.

Contrôles adéquats des subventions versées aux municipalités

Nous avons examiné 40 paiements de subventions effectués au titre de divers programmes de subventions aux municipalités, à savoir : le programme d'aide au recyclage des ordures ménagères (23 millions de dollars), le programme de récupération des ordures ménagères (six millions de dollars) et les programmes d'aide financière et d'amélioration de la gestion des déchets (16 millions de dollars). Nous avons étudié les dossiers du ministère relatifs aux approbations des subventions et aux autorisations de paiement et avons constaté que **les subventions étaient administrées de manière satisfaisante. Plus particulièrement :**

- **les subventions étaient payées conformément aux politiques du ministère et aux accords passés individuellement avec les municipalités;**

- **des contrôles suffisants étaient en place pour s'assurer que tous les paiements étaient calculés avec précision et qu'ils bénéficiaient des autorisations appropriées;**

- la direction a fait le nécessaire pour que le Bureau de vérification municipale soumette les municipalités percevant des subventions à des vérifications périodiques.

AUTRE POINT

Insuffisance des inspections portant sur les décharges fermées

Une équipe d'hydrogéologues appartenant au personnel de la Direction de la gestion des déchets et aux bureaux régionaux est chargée d'inspecter les décharges fermées avant 1971. Avant cette date, la construction et l'exploitation des décharges n'étaient pas réglementées, ce qui explique que des mesures telles que la mise en place d'une sous-couche d'argile à la périphérie des décharges étaient généralement ignorées. Au cas où des substances dangereuses auraient été déposées dans ces décharges, il existerait donc une forte possibilité de contamination de la zone voisine, par infiltration.

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.4 suite

Le ministère avait identifié environ 2 400 décharges dans toute la province. Ces décharges avaient été classées en fonction des risques potentiels qu'elles posaient pour les terrains environnants. Les deux principaux critères utilisés pour établir cette classification étaient, d'une part, le type de déchets (produits chimiques toxiques, par exemple) susceptibles d'avoir été déposés dans les décharges et, d'autre part, la proximité des décharges de centres de population (lotissements, centres commerciaux, etc). **Selon la classification, plus de 700 décharges nécessitaient un examen prioritaire.**

Au moment de notre vérification, seulement 200 des 700 décharges prioritaires avaient été inspectées afin de déterminer s'il importait d'étudier de manière plus détaillée l'état du sous-sol et la migration par infiltration dans la nappe phréatique. De plus, dix décharges seulement avaient fait l'objet d'investigations détaillées menées de pair avec des experts-conseils de l'extérieur. Les résultats de ces études ont généralement été positifs en ce sens qu'aucun problème environnemental grave n'avait été relevé même si, dans un cas précis, il a été conseillé à la municipalité concernée de mettre en place un système de surveillance des émanations de méthane.

Le ministère n'avait élaboré aucun plan officiel d'inspection et d'investigation d'autres décharges. Toutefois, le ministère considérait que d'autres décharges feraient l'objet d'une investigation et il poursuivait ses efforts d'identification des sites susceptibles de nécessiter une étude approfondie.

RÉPONSE

La réponse du sous-ministre comportait les commentaires suivants.

DÉCHETS INDUSTRIELS DANGEREUX ET LIQUIDES

Insuffisance du contrôle exercé sur le transport des déchets

Non-concordance entre les déchets expédiés et les déchets réceptionnés

«En vertu du Règlement 309, ce sont les producteurs qui doivent assurer la bonne gestion des déchets qu'ils produisent et, à ce titre, ils sont tenus d'utiliser les services de transporteurs et de réceptionnaires agréés pour transporter et éliminer leurs déchets. Le règlement exige également des transporteurs de déchets qu'ils conservent une copie du Certificat d'agrément les autorisant à transporter des déchets dans leurs véhicules. Le producteur de déchets peut vérifier si un transporteur est agréé pour assurer le transport d'une catégorie donnée de déchets en lui demandant de présenter la copie du Certificat d'agrément ou en s'adressant aux bureaux régionaux/de district du ministère pour vérifier la situation du transporteur.

3.4 suite

«Les 4 000 copies non comparées de formulaires de déclaration de sortie de déchets ne représentent qu'environ un pour cent du nombre total de déclarations reçues. Comme le vérificateur provincial le reconnaît dans son rapport, cela ne signifie pas forcément que les déchets concernés ne sont pas expédiés dans les installations d'élimination prévues. Un membre du personnel de la direction a récemment été spécialement affecté au traitement de ce problème.»

Manque de suivi des rapports d'exception

«Initialement, le rapport d'exception avait pour objectif d'aider à améliorer la base de données sur les producteurs, transporteurs et réceptionnaires de déchets et notamment d'aider le personnel des bureaux régionaux à identifier les compagnies qui semblent régulièrement poser des problèmes et à instituer des mesures correctives.

«Les rapports d'exception sont maintenant préparés toutes les deux semaines et sont distribués aux régions qui assurent immédiatement le suivi nécessaire. Quelque 2 000 rapports d'exception sont actuellement préparés par mois.

«Le ministère est conscient des lacunes identifiées par le vérificateur. Ce dernier fait d'ailleurs allusion à la mise en place d'un nouveau système informatique qui facilitera la catégorisation des exceptions en vue d'assurer un suivi prioritaire.»

Transporteurs non agréés

«Le manifeste de déclaration est un formulaire national qu'on peut se procurer dans toutes les provinces. Il est concevable que des transporteurs non agréés puissent se procurer des manifestes vierges auprès de diverses sources. Le personnel du ministère étudie actuellement la possibilité d'intégrer des fonctions spéciales au nouveau système informatique proposé en vue de faciliter la détection de cette éventuelle pratique. Le personnel du ministère examine également différentes solutions qui permettraient d'entrer, dans le système informatique, le numéro d'immatriculation du véhicule/de la remorque figurant sur le manifeste afin de faciliter la détection des transporteurs non agréés.»

Nécessité d'assurer une surveillance plus stricte

«Le stockage des déchets, les changements de traitement (recyclage ou réemploi), la production exceptionnelle de déchets et la surestimation des quantités de déchets sont parmi les raisons invoquées par les compagnies qui ne font pas de déclarations de sortie.

«Le déversement des déchets dans les égouts est actuellement réglementé par les municipalités concernées. Le ministère, dans le cadre de son programme de Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID), prépare actuellement un règlement qui exigera des municipalités qu'elles mettent en oeuvre un programme de contrôle des déversements de déchets industriels dans les égouts.»

3.4 suite

Producteurs de déchets non inscrits

«Les producteurs de déchets tels que les maisons de soins infirmiers, les cabinets dentaires et médicaux, les stations services et les producteurs de petites quantités de déchets agricoles et de déchets organiques traités sont dispensés de s'inscrire en tant que producteurs de déchets. Toutefois, l'exemption d'inscription ne dégage nullement les producteurs de leur responsabilité d'assurer une gestion correcte des déchets.

«Le ministère s'efforce d'obtenir l'inscription des producteurs non exemptés en prenant contact avec diverses associations professionnelles et avec les compagnies individuelles. Le ministère reçoit actuellement une moyenne de 130 rapports d'inscription de producteurs par mois dont 45 pour cent concernent de nouvelles demandes d'inscription.»

AUTRE POINT

Insuffisance des inspections portant sur les décharges fermées

«Depuis 1985-1986 nous procédons à des examens internes systématiques des décharges fermées. Ces dernières sont alors classées par ordre de priorité en vue d'études plus poussées effectuées conjointement avec les bureaux régionaux.

«Outre les 200 inspections effectuées sur place, 173 autres décharges fermées ont été inspectées par le personnel du ministère qui les a classées comme étant exemptes de problème. Cette classification désigne une décharge qui ne présente aucun risque prévisible pour l'homme ou pour l'environnement. Le ministère a également effectué 77 inspections supplémentaires de décharges fermées situées le long des bassins hydrographiques de la Don River (36) et de la Humber River (19) dans la région de Toronto et le long du bassin hydrographique de la Thames River (22) dans la région de London, Ontario.»

Note de la rédaction : Au moment de la vérification, nous avons été informés par le ministère que les 250 décharges supplémentaires mentionnées faisaient l'objet d'un examen interne et non pas d'une véritable inspection sur place.

«Le ministère a préparé un «Projet de plan d'action pour un programme de contrôle des décharges fermées» avec quatre objectifs principaux :

1. *Étude des renseignements ayant trait aux 700 décharges susmentionnées à partir de l'inventaire des décharges et préparation, pour chaque région, d'une liste des décharges en fonction de leur classification.*

2. *Étude des listes constituées en 1 avec le personnel des bureaux régionaux concernés.*

3.4 suite

3. À partir de l'étude effectuée en 2, établissement d'un ordre de priorité des décharges nécessitant un contrôle approfondi et réalisation de ce contrôle dans un délai de trois ans.

4. Exécution d'investigations hydrogéologiques détaillées dans les décharges identifiées en 3 (de 8 à 10 décharges par an, à titre estimatif).»

3.5
Division des établissements de dépôt, ministère des Institutions financières

La Division des établissements de dépôt du ministère des Institutions financières est chargée de réglementer les compagnies de prêt et de fiducie, les caisses populaires, les compagnies coopératives et les courtiers en hypothèques. Pour l'année financière 1991, les dépenses de la division se sont élevées à environ sept millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIF

Notre vérification a eu pour objectif d'évaluer l'efficacité de la surveillance exercée par le ministère sur les caisses populaires et les courtiers en hypothèques pour s'assurer qu'ils se conformaient à la loi.

CONCLUSIONS

Le contrôle de conformité à la loi exercé par le ministère :

- **a été jugé satisfaisant pour les caisses populaires; des problèmes subsistent toutefois en ce qui concerne la résorption des déficits qui s'élèvent actuellement à quelque 100 millions de dollars et le contrôle des prêts à risque;**

- **a été moins que satisfaisant en ce qui concerne les courtiers en hypothèques. Compte tenu de l'importance prise par le courtage en hypothèques depuis 1975, date des dernières modifications majeures apportées à la loi, il devient urgent de réviser la loi actuelle.**

COMMENTAIRE

CAISSES POPULAIRES

Il existe plus de 650 caisses populaires en Ontario et leur actif représente quelque 11 milliards de dollars. Les activités des caisses populaires sont conjointement surveillées par le ministère, la Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts (SODAD) et les trois associations de caisses populaires : Credit Union Central of Ontario; La Fédération des caisses populaires de l'Ontario Inc.; et L'Alliance des caisses populaires de l'Ontario Ltée.

3.5 suite

Le rôle principal des associations de caisses populaires est d'agir en tant qu'organisme banquier central et d'offrir des services auxiliaires à leurs membres.

La SODAD a été créée pour assurer les caisses populaires contre la perte totale ou partielle de leurs actions et dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 dollars. Elle perçoit des primes auprès des caisses populaires pour couvrir le financement de l'assurance et les frais d'administration. La SODAD agit également en tant que liquidateur lors de la dissolution des caisses populaires en difficulté.

Le ministère dépense environ deux millions de dollars annuellement et emploie 30 personnes pour assumer ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les caisses populaires et les credit unions.*

Améliorations observées

D'une manière générale, les résultats de ce secteur d'activités sont plus sains et plus stables que lors de notre dernière vérification en 1986. Au 31 décembre 1990, les caisses populaires dégageaient un excédent net d'environ 350 millions de dollars comparativement à un excédent de 90 millions de dollars en 1986.

Nous avons constaté un certain nombre d'améliorations. Par exemple:

- Le rôle joué par le ministère en ce qui concerne la surveillance et la réglementation des caisses populaires a été clairement défini et fait l'unanimité auprès de tout le secteur des caisses populaires.

- Les modalités d'examen appliquées par le ministère ont prouvé leur efficacité pour identifier les infractions à la Loi et détecter les fraudes.

- La documentation des dossiers et leur examen par la direction sont aujourd'hui satisfaisants.

- Le ministère encourage les caisses populaires à se conformer aux exigences légales de dépôt des dossiers en imposant les pénalités appropriées.

- Nous avons constaté une réduction des retards avec lesquels les caisses populaires font parvenir leurs déclarations d'impôts annuelles et leurs états financiers.

Problèmes non résolus

Déficits du secteur des caisses populaires

En 1986, la SODAD dégageait un excédent d'un peu moins d'un million de dollars et le déficit cumulé était de 79,4 millions de dollars pour 100 caisses

populaires en activité. Depuis lors, certaines caisses populaires se sont rétablies, d'autres ont été vendues, dissoutes ou poursuivent leurs activités sous la direction de la SODAD. Au 31 décembre 1990, **la SODAD et les quelque 30 caisses populaires en activité avaient respectivement accumulé des déficits de 90 millions de dollars et 10 millions de dollars.**

En mai 1987, la province a approuvé une garantie de prêt de 75 millions de dollars pour la SODAD. Le montant du prêt a été porté à 95 millions de dollars en mars 1990. La SODAD a utilisé 75 millions de dollars de la garantie pour financer une partie de son déficit cumulé.

En mai 1990, le ministère a fait une offre visant à résoudre le problème de déficit. Sa proposition, baptisée «proposition familiale», posait en prémisse la création de «familles» de caisses populaires servant de base d'entraide pour faire face aux situations problématiques et pour minimiser les déficits à venir et assurer leur financement. Elle exigeait également le financement immédiat des déficits par le secteur des caisses populaires et demandait en outre que le gouvernement soit dégagé de toute obligation de garantie apparentée. En contrepartie, le gouvernement s'est engagé à verser environ 20 millions de subventions à la SODAD sur une période de quatre ans.

On s'attendait à ce que la «proposition familiale» soit acceptée par le secteur des caisses populaires avant le 30 juin 1990. Toutefois, en raison d'un désaccord entre les caisses populaires, l'acceptation de la proposition laisse planer un doute. L'opposition manifestée par les caisses populaires non affiliées quant à savoir si elles devaient constituer leur propre «famille» ou se joindre à une famille existante constitue un des principaux obstacles au projet.

Activités de prêt

Au cours des trois dernières années, le ministère a effectué une enquête portant sur une vingtaine de caisses populaires en difficulté. Neuf d'entre elles avaient été dissoutes ou poursuivaient leurs activités sous la direction de la SODAD. Ces caisses populaires ont valu plus de 20 millions de pertes à la SODAD.

Nous avons examiné les dossiers de l'enquête et avons constaté que **le ministère avait identifié les pratiques de prêt à risque comme un des principaux facteurs affectant les caisses populaires en difficulté.** Ces pratiques concernaient des prêts à des parties apparentées, des prêts commerciaux et des prêts spéculatifs.

Prêts à des parties apparentées

Dans trois cas, les prêts à des parties apparentées ont été un facteur qui a contribué aux difficultés des caisses populaires. Par exemple, en ce qui concerne une caisse populaire :

3.5 suite

- les prêts consentis au directeur général et aux responsables des prêts étaient supérieurs à la limite de 25 000 dollars fixée par les règlements des caisses populaires;

- un prêt hypothécaire de plus de 40 000 dollars avait été accordé au président; ce prêt avait été consenti sans que les approbations nécessaires aient été données et il était en outre de 2 000 dollars supérieur à la valeur de la propriété.

Les responsables du ministère et du secteur des caisses populaires ont convenu qu'il fallait clarifier les règles applicables aux parties apparentées et que la loi devait être modifiée de manière à prévoir des pénalités particulières. Le ministère a préparé des propositions de renforcement des règles applicables aux parties apparentées pour discussion avec les responsables de ce secteur.

Prêts commerciaux

Dans huit cas, des prêts commerciaux supérieurs aux montants autorisés avaient contribué aux difficultés financières des caisses populaires. Par exemple :

- les règlements d'une caisse populaire limitaient à 75 000 dollars le montant des prêts commerciaux consentis à toute personne; 14 prêts d'un montant supérieur à cette limite avaient été consentis; leur montant variait de 78 000 dollars à 700 000 dollars;

- dans une autre caisse populaire, la somme des prêts commerciaux consentis à des personnes morales et des sociétés en nom collectif s'élevait à environ sept millions de dollars, soit plus de deux fois le montant autorisé par les statuts de ladite caisse populaire.

En vertu de la Loi, les personnes ayant approuvé des prêts non autorisés par la Loi, les règlements ou les statuts des caisses populaires peuvent être tenues responsables des pertes supportées en raison des prêts. Toutefois, le ministère n'a intenté aucune poursuite en vertu de la Loi.

Prêts spéculatifs

Dans deux cas, le ministère a manifesté son inquiétude quant à des prêts spéculatifs considérés comme des placements légitimes par les caisses populaires :

- Une caisse populaire, ayant un actif de 16 millions de dollars, a accordé des prêts sous forme de prêts-relais, ces derniers étant en réalité des prêts hypothécaires consentis pour l'acquisition de propriétés destinées à être revendues. La caisse populaire considérait que ces prêts, dont la somme s'élevait à 4,5 millions de dollars, étaient des «placements» et que, par conséquent, ils n'étaient pas assujettis aux restrictions légales applicables

3.5 suite

aux prêts hypothécaires. Le ministère a constaté que le remboursement d'un grand nombre de ces prêts était en retard. Ultérieurement, la caisse populaire a fait faillite et il en a coûté environ quatre millions de dollars à la SODAD.

- Une autre caisse populaire, ayant un actif de 350 millions de dollars, avait prêté de l'argent sous forme d'hypothèques sur des biens immobiliers commerciaux accordées à des non-membres. Cette caisse populaire considérait également que ces prêts étaient des «placements». Ces «placements» s'élevaient à 75 millions de dollars et représentaient plus de 30 pour cent de l'ensemble des prêts de la caisse populaire en question. Le ministère s'est inquiété des pratiques de placement de la caisse populaire et a obtenu une opinion juridique. Le problème n'est toujours pas résolu.

En décembre 1988, le ministère a préparé un «livre blanc» intitulé «Plan des politiques à appliquer pour la révision de la législation et de l'administration des caisses populaires et des credit unions». Un des problèmes abordés traitait des prêts et placements judicieux. Toutefois ce livre blanc n'a jamais été finalisé pour divulgation auprès du secteur des caisses populaires, pour consultation, et n'a jamais été déposé devant l'Assemblée législative.

Nous avons été informés qu'une modification de la législation était à l'étude.

COURTIERS EN HYPOTHÈQUES

La plupart des acheteurs de biens immobiliers commerciaux ou résidentiels s'adressent directement à des établissements financiers pour obtenir une hypothèque. D'autres, toutefois, font leur demande d'hypothèque auprès de courtiers en hypothèques qui sont agréés, en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques,* pour effectuer des financements par l'intermédiaire d'investisseurs ou d'établissements de crédit privés.

Il y a actuellement environ 1 000 courtiers en hypothèques agréés en Ontario alors qu'ils n'étaient que 500 en 1987. En 1990, la valeur globale des financements assurés par les courtiers en hypothèques était estimée à environ 10 milliards de dollars.

Le ministère est chargé de la mise à exécution de la Loi qui stipule les modalités d'agrément des courtiers, de traitement des plaintes du public, de contrôle et d'investigation des courtiers qui ne se conforment pas à la Loi.

Le ministère dépense environ 500 000 dollars par an et emploie huit personnes pour assumer les responsabilités qui lui incombent en vertu de la Loi.

3.5 suite

Inefficacité de la surveillance exercée sur les activités des courtiers en hypothèques

L'Association des courtiers en hypothèques de l'Ontario a exprimé le souhait de devenir autonome. Toutefois, étant donné que les courtiers en hypothèques ne sont pas tenus de devenir membres de l'Association, l'industrie s'en remet au ministère pour s'assurer que les courtiers exercent leurs activités avec honnêteté et intégrité. Le ministère assume ses responsabilités en effectuant des examens internes des états financiers vérifiés, des contrôles sur le terrain et des investigations officielles suite à des plaintes ou des infractions à la Loi.

Pendant l'année financière 1991, le ministère a effectué 550 examens internes d'états financiers vérifiés, 230 examens sur le terrain et 120 investigations. Plus d'investigations ont été entreprises suite à des plaintes du public que suite aux contrôles opérés sur le terrain par le ministère lui-même.

Les activités des courtiers en hypothèques suscitent un intérêt croissant de la part du public et font l'objet d'une vaste publicité car certains courtiers font actuellement l'objet d'une mise sous séquestre ou d'une investigation conduite par le ministère. Les investisseurs qui ont subi des pertes se sont tournés vers le gouvernement pour se faire rembourser.

Compte tenu des responsabilités du ministère, **nous exprimons des doutes quant à l'efficacité de la surveillance qu'il est censé exercer.** Par exemple :

- En 1988 et 1989, le ministère a enquêté à plusieurs reprises sur les activités d'un courtier qui, agréé en octobre 1987, était soupçonné de faire de la publicité mensongère.

  En septembre 1989, le ministère a examiné la participation de ce courtier à un financement portant sur une première hypothèque de 36 millions de dollars pour l'aménagement d'un centre commercial évalué à 83 millions de dollars. Le ministère a conclu qu'il était improbable que les investisseurs subissent des pertes.

  Début janvier 1990, le ministère a découvert que le courtier se préparait à lancer une campagne de vente pour le promoteur du centre commercial et ce pour un financement hypothécaire supplémentaire de 90 millions de dollars. La valeur du projet était, semble-t-il, passée à 170 millions de dollars. Le ministère a considéré que ce chiffre était une représentation erronée de la véritable valeur du projet. Il a donc envisagé de poursuivre en justice le courtier et le promoteur.

  Toutefois, le 19 janvier 1990, le promoteur qui, par ailleurs, avait déjà plusieurs chantiers en cours, a été placé sous séquestre. Il a été estimé que les pertes subies par les investisseurs pourraient atteindre les 100 millions de dollars. Les administrateurs judiciaires désignés par le tribunal

3.5 suite

effectuent une enquête. Le courtier assurait le financement de plusieurs projets du promoteur. Par conséquent, l'enquête peut nécessiter un examen des livres du courtier afin d'évaluer l'image de la situation présentée aux investisseurs.

- Les états financiers d'un autre courtier en hypothèques, vérifiés en janvier 1988, faisaient ressortir un découvert bancaire de 4,6 millions de dollars. Un rapport d'inspection par le ministère, daté de septembre 1988, indiquait que les activités de ce courtier bénéficiaient d'une gestion bien contrôlée s'appuyant sur un système informatique très élaboré. Un examen simultané d'une compagnie associée indiquait que cette dernière bénéficiait également d'une gestion exemplaire.

  Les états financiers vérifiés en janvier 1989 ont révélé que le courtier avait subi des pertes nettes s'élevant à 1,1 million de dollars. Une inspection des dossiers d'hypothèques, effectuée par le ministère en avril 1989, ne faisait ressortir qu'une infraction mineure alors que 25 pour cent de l'ensemble des opérations hypothécaires du courtier étaient en situation irrégulière. En outre, pour une filiale, le pourcentage d'opérations hypothécaires en situation irrégulière dépassait les 40 pour cent.

  En juillet 1989, le courtier a été placé sous séquestre avant d'être finalement déclaré en faillite. Les pertes potentielles subies par les clients étaient estimées à 15 millions de dollars.

Le ministère prend des mesures pour s'assurer qu'à l'avenir les examens seront plus ciblés et que les situations présentant le plus de risques pour le public feront l'objet d'une attention particulière.

Nécessité de clarifier les responsabilités

Aucune modification importante n'a été apportée à la *Loi sur les courtiers en hypothèques* depuis 1975. Cette Loi devait initialement protéger les emprunteurs en exigeant qu'ils soient correctement informés. De leur côté, les prêteurs ne semblaient pas être exposés au moindre risque puisque leur argent était placé dans des hypothèques garanties par des biens immobiliers.

Entre temps, le secteur du courtage en hypothèques a pris une nouvelle dimension et s'est perfectionné. Les «hypothèques groupées», qui permettent à un courtier d'attirer plusieurs prêteurs pour financer d'importants projets d'aménagement, constituent un des principaux changements intervenus dans le secteur du courtage en hypothèques. Selon cette formule, les fonds souscrits peuvent être supérieurs à la juste valeur du marché du projet. Par conséquent, la garantie assurée par les biens immobiliers ne saurait être suffisante pour entièrement indemniser les prêteurs en cas de faillite du promoteur.

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.5 suite

Aucune disposition de la Loi n'impose aux courtiers en hypothèques de publier un prospectus communiquant les détails du placement aux prêteurs. En conséquence, ces derniers ne bénéficient pas de la même protection que ceux qui investissent en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières.*

Suite à son manquement évident à assurer une réglementation suffisante des courtiers agréés en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques,* le ministère peut être exposé à d'éventuelles poursuites en justice. Dans l'exemple de la faillite du courtier mentionné plus haut, le ministère a payé 1,5 million de dollars pour couvrir une partie des frais du syndic du courtier en faillite. En contrepartie, les investisseurs ont convenu de ne pas donner suite aux actions en justice alléguant que le ministère avait fait preuve de négligence dans le cadre de la fonction de réglementation qui lui incombe. Certains faits portent à croire que les investisseurs auraient poursuivi le ministère en justice même si le syndic avait fait remarquer qu'il n'existait aucun motif de procès contre le ministère.

Deux propositions de l'Association des courtiers en hypothèques de l'Ontario, l'une en 1981 et l'autre en 1982, ainsi qu'un rapport établi en 1987 par des experts-conseils, recommandaient que des modifications soient apportées à la *Loi sur les courtiers en hypothèques.* En 1988, un nouveau texte de loi a été rédigé mais n'a jamais été finalisé.

Pour rétablir un climat de confiance dans le secteur du courtage en hypothèques et répondre aux souhaits du public, la Loi actuelle doit être modifiée de toute urgence.

RÉPONSE

Le sous-ministre des Institutions financières a répondu à notre rapport de vérification.

CAISSES POPULAIRES

«Les déficits mentionnés dans le rapport de vérification sont le résultat de pertes subies au début des années 1980. Les taux d'assurance-dépôts payables par la totalité des caisses populaires et des credit unions ont été fixés; ils prévoient le remboursement total du déficit dans un délai de six ans. Le secteur des caisses populaires a considérablement renforcé sa position au cours des trois ou quatre dernières années et, compte tenu de la faible incidence de déficits constatée pendant cette période, il est devenu une force vive du secteur des services financiers en Ontario.»

COURTIERS EN HYPOTHÈQUES

«Compte tenu de l'évolution des activités de courtage en hypothèques, nous examinons actuellement les dispositions de la Loi sur les courtiers en hypothèques

Santé
Services des hôpitaux

3.5 suite

ainsi que ses règlements. Le ministère souhaite que le processus entamé apporte une solution aux problèmes soulevés par le vérificateur provincial.

«Compte tenu des difficultés considérables rencontrées récemment dans le secteur du courtage en hypothèques, la division a procédé à une nouvelle répartition de ses ressources de manière à exercer une surveillance plus efficace de ce secteur. Pour cela, elle a affecté du personnel à la Direction des compagnies de prêt et de fiducie ainsi qu'à la Direction des caisses populaires et des credit unions afin de les aider à examiner la situation des courtiers en hypothèques pendant les périodes de pointe. Elle a aussi créé une unité d'étude qui peut rapidement effectuer une analyse approfondie de situations difficiles, de manière à pouvoir prendre des mesures réglementaires, lorsqu'elles seront justifiées, auprès des tribunaux de manière à mettre un terme aux activités portant préjudice au public.

«Le rapport de vérification indique que : «Suite à son manquement évident à assurer une réglementation suffisante des courtiers agréés en vertu de la Loi sur les courtiers en hypothèques, le ministère peut être exposé à d'éventuelles poursuites en justice.» Nous n'avons connaissance d'aucune base juridique susceptible de justifier de telles poursuites en justice et aimerions recevoir et examiner toute opinion juridique à ce sujet.»

3.6
Programme des soins en établissements, ministère de la Santé

Le service des hôpitaux et installations connexes du Programme des soins en établissements, ministère de la Santé, est chargé d'assurer le financement des frais de fonctionnement et le financement d'immobilisations des hôpitaux publics et installations connexes. Pour l'année financière 1991, les dépenses de ce service se sont élevées à 7,1 milliards de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification a été effectuée à la Direction des hôpitaux communautaires et à la Direction des hôpitaux d'enseignement et des hôpitaux spécialisés du ministère de la Santé. Elle a été axée sur la surveillance exercée par ces directions sur le paiement de transfert de 6,4 milliards de dollars en subventions d'exploitation à 221 hôpitaux publics. Ce paiement de transfert représentait environ 90 pour cent des dépenses du service.

Notre vérification a eu pour objectifs :

- de déterminer la situation du plan du ministère de la Santé exigeant des hôpitaux qu'ils rendent compte de leur gestion des fonds d'exploitation;
- d'évaluer l'efficacité de la surveillance exercée par les directions sur les activités des hôpitaux.

3.6 suite

CONCLUSIONS

PLAN D'OBLIGATION REDDITIONNELLE

Bien que le ministère ait préparé un plan d'obligation redditionnelle, de nombreux aspects de ce plan ne peuvent être mis en oeuvre sans que des modifications soient apportées à la *Loi sur les hôpitaux publics* qui est actuellement en cours de révision.

ACTIVITÉS DES DIRECTIONS

Nous avons conclu que les activités des directions étaient moins que satisfaisantes :

- **Dans les hôpitaux, les fermetures de lits n'étaient pas approuvées ou correctement surveillées par le ministère.**
- **Un temps minimum était consacré à la surveillance des 168 hôpitaux ayant globalement reçu 4,5 milliards de dollars du ministère.**
- **Les rapports d'agrément destinés à s'assurer que des systèmes sont en place pour gérer tous les aspects des activités des hôpitaux n'étaient pas examinés par le ministère.**
- **Le versement aux hôpitaux de 30 millions de dollars de fonds excédentaires n'avait pas été examiné en vue d'éventuels remboursements.**
- **Des fonds supplémentaires s'élevant à 45 millions de dollars avaient été versés à des hôpitaux sans évaluation préalable des ressources financières de leurs fondations.**
- **Les activités d'interdépendance entre de nombreux hôpitaux et leurs fondations ne faisaient pas l'objet d'une surveillance.**

Nous avons également constaté qu'il fallait apporter d'autres améliorations au suivi des plaintes envoyées par le public au sujet des hôpitaux.

HISTORIQUE

La *Loi sur les hôpitaux publics* régit l'exploitation de 221 hôpitaux publics en Ontario. Le financement de ces hôpitaux est régi en vertu de la *Loi sur l'assurance-santé*. Le ministère fournit des fonds d'exploitation aux hôpitaux conformément au plan de gestion rationalisé (BOND) ainsi que des fonds transitoires.

Santé
Services des hôpitaux

3.6 suite

En vertu du plan de gestion rationalisé (BOND), les hôpitaux sont autorisés à conserver les excédents éventuels des fonds d'exploitation mais ils doivent en contrepartie absorber leurs déficits. Le financement en vertu du plan BOND se compose d'une allocation de base (indexée au taux d'inflation), d'une allocation d'expansion (utilisation accrue des services), d'une allocation de survie (services spéciaux définis par le ministère) ainsi que de nouveaux programmes étendus et approuvés.

En vertu du financement transitoire, la partie expansion du financement BOND est calculée en fonction de la charge de l'hôpital en cas cliniques. Le financement transitoire comprend également un fonds d'équité (créé pour corriger les déséquilibres et les inéquités des niveaux de financement entre hôpitaux) et un fonds d'encouragement (créé pour assurer jusqu'à 100 pour cent du financement des hôpitaux pour l'adoption de projets qui encouragent la gestion efficace des ressources hospitalières).

Le ministère de la Santé assure environ 85 pour cent des revenus des hôpitaux. Parmi les autres sources de recettes, citons les dons publics, les droits de stationnement, les ventes effectuées à la cafétéria et les revenus d'intérêts.

Les 65 employés des directions sont notamment chargés de surveiller le financement des frais d'exploitation des hôpitaux d'enseignement et hôpitaux spécialisés, d'une part, et des hôpitaux communautaires non consacrés à l'enseignement, d'autre part. La Direction des hôpitaux d'enseignement et des hôpitaux spécialisés est divisée en trois équipes, chacune responsable d'environ sept hôpitaux, alors que la Direction des hôpitaux communautaires est divisée en six équipes ayant chacune la responsabilité d'environ 33 hôpitaux. Chaque équipe se compose de deux coordinateurs de projets, d'un coordinateur financier et d'un personnel administratif rendant compte à un coordinateur d'hôpital. Les responsabilités des équipes en ce qui concerne la gestion des hôpitaux comprennent l'identification de leurs besoins en financement, l'étude approfondie des problèmes financiers et la recommandation de mesures correctives.

COMMENTAIRE

PLAN D'OBLIGATION REDDITIONNELLE

Le Conseil de gestion du gouvernement a publié en mai 1988 une directive demandant aux ministères d'établir un plan d'obligation redditionnelle pour les bénéficiaires des paiements de transfert. Ce processus suppose la fixation d'objectifs (décisions quant aux objectifs à atteindre et aux résultats que le bénéficiaire doit obtenir avec le paiement de transfert), la passation d'un contrat (signature d'un contrat avec le bénéficiaire), la préparation de rapports (rédaction en temps voulu de rapports sur les objectifs atteints et les résultats obtenus par le bénéficiaire) et la mise en oeuvre de mesures correctives (mesures correctives nécessaires pour être certain d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats voulus).

3.6 suite

Selon la directive, la dépense des fonds publics doit être gérée de manière prudente pour atteindre les objectifs et obtenir les résultats prévus.

Plan d'obligation redditionnelle en cours de mise en oeuvre

Le ministère avait préparé un plan d'obligation redditionnelle pour l'exploitation des hôpitaux publics, ce plan répondant à certaines des exigences de la directive d'obligation redditionnelle relative aux paiements de transfert. **De nombreux aspects du plan d'obligation redditionnelle dépendent des modifications apportées à la *Loi sur les hôpitaux publics*.** Par exemple, une éventuelle révision porterait sur la mise en place de voies officielles d'obligation redditionnelle entre les conseils d'administration des hôpitaux et le ministère.

Un comité comprenant des représentants de la communauté hospitalière examine actuellement la Loi pour conseiller le ministre quant aux modifications nécessaires pour préparer le cadre législatif approprié à la coordination efficace et à la prestation des services de soins de santé dans les hôpitaux. On s'attend à ce que ce comité présente ses recommandations au cours de l'automne 1991.

Notre examen du plan d'obligation redditionnelle a révélé que :

- Les hôpitaux n'ont pas connaissance de la directive pas plus qu'ils n'ont connaissance d'un grand nombre de ses objectifs. Par exemple, un des objectifs est que les hôpitaux soient tenus responsables de la dépense judicieuse et efficace des fonds publics.

- Le ministère n'a pas passé d'accord avec les hôpitaux en raison d'éventuelles modifications apportées à la *Loi sur les hôpitaux publics.*

- Un grand nombre des exigences relatives à la nécessité de rendre compte sont les mêmes que celles qui sont en place depuis plusieurs années (par exemple, budgets d'exploitation, rapports annuels). Il existe toutefois des exigences minimales quant à la nécessité de signaler si les fonds dépensés par les hôpitaux l'ont été de façon prudente.

ACTIVITÉS DES DIRECTIONS

La surveillance de la gestion des hôpitaux était moins que satisfaisante

Les objectifs de la Direction des hôpitaux communautaires sont notamment de collaborer avec les hôpitaux publics n'assurant aucun enseignement pour gérer toutes les activités d'exploitation continues. Les objectifs de la Direction des hôpitaux d'enseignement sont notamment d'assurer la liaison avec les hôpitaux d'enseignement pour surveiller les dépenses.

3.6 suite

Nous avons constaté que les directions ne disposent pas de manuels de procédure pour aider le personnel et lui donner des instructions quant aux responsabilités qu'il doit assumer. En conséquence, nous avons eu un entretien avec 11 coordinateurs de nombreuses équipes de direction afin de comprendre quelles étaient leurs activités quotidiennes. Ces coordinateurs nous ont informés :

- qu'ils consacraient de 20 à 50 pour cent de leur temps à examiner la gestion des hôpitaux, le reste du temps étant consacré à des projets d'immobilisations et autres questions;

- que la fréquence des visites effectuées dans les hôpitaux individuels variait de 0 à 12 fois par an; ces visites étaient effectuées pour des raisons particulières et n'étaient généralement pas documentées;

- que leur travail de surveillance n'était pas examiné officiellement et régulièrement par des cadres supérieurs de la direction; toutefois, les questions en litige faisaient régulièrement l'objet d'une communication verbale et des réunions mensuelles étaient organisées par les directions.

Nécessité d'améliorer la surveillance des fermetures de lits

Nous avons constaté qu'entre les années financières 1988 et 1990, 46 hôpitaux publics, soit environ 20 pour cent des hôpitaux publics de l'Ontario, avaient fermé environ 1 200 lits. Les cadres supérieurs du ministère nous ont informés que de nombreux hôpitaux avaient fermé des lits au début de l'année financière 1989 après que le ministère les a encouragés à équilibrer leurs budgets d'exploitation.

Depuis l'année financière 1985, le ministère applique une politique stipulant qu'aucune fermeture de lits directement liée aux soins donnés aux patients ne soit effectuée sans autorisation préalable du ministère. Nous avons sélectionné 15 hôpitaux qui avaient fermé 770 lits pendant l'année financière 1990 et avons constaté que pour 12 d'entre eux **rien ne permettait d'affirmer que les fermetures de lits avaient fait l'objet d'une approbation préalable du ministère et rien ne permettait d'affirmer que les équipes des directions avaient surveillé ces fermetures de lits.** Cette surveillance est pourtant nécessaire pour s'assurer qu'on peut continuer de répondre aux besoins d'une communauté en soins hospitaliers.

Nous avons remarqué qu'à partir de l'année financière 1991, le ministère informait les hôpitaux qu'aucune altération ne serait tolérée en ce qui concerne les niveaux de services fondamentaux de certains programmes spécialisés tels que les soins d'urgence et les soins critiques.

Un temps minimum était consacré à l'examen des rapports fournis par de nombreux hôpitaux

Les hôpitaux sont tenus de communiquer leurs budgets d'exploitation annuels, leurs déclarations d'exploitation trimestrielles et leurs résultats d'exploitation

3.6 suite

vérifiés en fin d'année financière au ministère et ce, avant une date limite. La politique appliquée reconnaît l'importance de ces rapports d'exploitation et indique que le ministère n'augmentera pas l'affectation de fonds à un hôpital tant que ce dernier n'aura pas présenté son budget.

Suite à notre examen de 140 rapports d'exploitation entre les années financières 1989 et 1991, rien ne permet d'affirmer que 65 pour cent des rapports ont été examinés par les équipes des directions. On nous a fait savoir que les coordinateurs consacraient la majeure partie de leur temps aux hôpitaux qui prévoyaient ou connaissaient effectivement une situation de déficit. Compte tenu de notre examen des rapports d'exploitation et des discussions que nous avons eues avec les équipes des directions, **il est évident que le ministère a consacré un temps minimum à la surveillance des 168 hôpitaux auxquels il a versé, en 1990, 4,5 milliards de dollars,** alors que ces hôpitaux n'avaient pas connu de situation de déficit.

Les cadres supérieurs nous ont informés que les directions avaient récemment mis au point de multiples techniques de surveillance de la gestion des hôpitaux. Par exemple, la formule de financement d'équité compare les coûts moyens par cas entre les hôpitaux d'un même groupe. Le fonds d'équité, d'une valeur de 25 millions de dollars pour l'année financière 1990 et de 40 millions de dollars pour l'année financière 1991, est offert aux hôpitaux dont le coût moyen par cas est inférieur à celui de leur groupe. Un comité élabore actuellement une méthode de comparaison directe des coûts d'exploitation d'un hôpital à ceux d'un autre hôpital tout en contrôlant la variation clinique des cas d'hospitalisation.

Les recommandations des rapports d'agrément n'ont pas été examinées

Le Conseil canadien d'agrément des établissements de santé (CCAÉS) est un organisme national constitué de professionnels des soins de santé autorisés à exécuter un programme d'agrément des installations de santé, y compris des hôpitaux, par le biais d'une étude d'inspection. Cette étude d'inspection est volontairement demandée par les hôpitaux qui s'efforcent d'améliorer la qualité des soins donnés aux patients. Le contenu du rapport d'étude, y compris les recommandations, ne peut être divulgué qu'à la discrétion de l'hôpital.

L'étude comprend un examen visant à s'assurer que les systèmes sont en place pour la gestion de tous les aspects des activités hospitalières, y compris la fourniture des soins aux patients.

Tous les ans, le CCAÉS publie une liste d'installations agréées de soins de santé parmi lesquelles figurent des hôpitaux. L'agrément est valable pour une période d'un à trois ans, trois ans représentant le niveau le plus élevé obtenu dans cette étude. Cette accréditation est refusée aux hôpitaux pour lesquels les résultats de l'étude ne sont pas satisfaisants.

3.6 suite

Dans notre rapport de 1988, nous avons indiqué que 211 hôpitaux publics étaient accrédités en Ontario. Dans le cadre de notre présente vérification, nous avons examiné la liste des installations de soins de santé agréées datée du 1er janvier 1991 et avons constaté qu'à ce jour 215 des 218 hôpitaux publics admissibles étaient accrédités.

Nous avons choisi un échantillon de 10 hôpitaux accrédités représentant six équipes de direction et avons constaté que **le ministère n'avait obtenu de rapports d'agrément que pour un seul de ces hôpitaux.** À notre demande, le ministère a demandé et a reçu les rapports d'agrément des neuf hôpitaux restants. Nous avons examiné cinq de ces rapports d'agrément et avons pu constater que plusieurs problèmes avaient été identifiés et que des recommandations avaient été faites. D'après les discussions que nous avons eues avec les coordinateurs, nous avons déterminé **que bien souvent ils ne savaient pas si l'hôpital avait fait le nécessaire au sujet de ces problèmes ou de ces recommandations.** Par exemple, au moment de notre vérification, les coordinateurs ne savaient pas que dans un hôpital le CCAÉS avait indiqué que le système d'autorisation d'utilisation des narcotiques pouvait donner lieu à des abus. Dans un autre hôpital, le CCHFA a constaté la nécessité de fournir des rapports financiers et statistiques et d'effectuer des mesures de la qualité et de la productivité qui soient précis, complets et faits en temps voulu.

Fonds excédentaires non examinés

La philosophie du financement BOND avait ceci de particulier que les hôpitaux pouvaient conserver tout excédent d'exploitation mais qu'en contrepartie ils devaient absorber tout déficit d'exploitation. Au cours des trois dernières années, le ministère a versé pour 127 millions de dollars de fonds supplémentaires à 113 hôpitaux, dont plus de 50 millions de dollars correspondaient à un financement exceptionnel. Ces fonds supplémentaires ont été essentiellement versés à des hôpitaux qui connaissaient ou prévoyaient un problème de déficit. **Toutefois, nous avons constaté que 70 hôpitaux qui avaient globalement reçu 51 millions de dollars supplémentaires du ministère n'en avaient pas moins, en fin d'année financière, un excédent global de 30 millions de dollars. Or rien ne laissait supposer que le ministère avait consacré une étude à ces excédents en vue d'obtenir un éventuel remboursement.**

Octroi de fonds supplémentaires sans évaluation préalable des ressources et des activités des fondations hospitalières

De nombreux hôpitaux ont constitué une fondation en tant que personne morale indépendante chargée de mener des activités de bienfaisance à leur profit. Les dons reçus par une fondation peuvent être ou non assujettis à des restrictions d'utilisation par le donateur. Les dons non assujettis à ces restrictions peuvent être utilisés au gré de l'hôpital mais ils sont souvent réservés à des utilisations particulières, notamment à des projets d'immobilisations, par le Conseil d'administration de la fondation.

3.6 suite

Dans notre rapport de vérification de 1988, nous avons constaté que les hôpitaux recevaient des fonds supplémentaires du ministère alors que leurs fondations disposaient de fonds non assujettis à des restrictions ou qu'ils avaient préalablement transféré des fonds de leur budget d'exploitation en faveur de leurs fondations. En conséquence, nous avions recommandé que les transferts de fonds d'exploitation aux fondations soient surveillés par le ministère pour s'assurer que les résultats d'exploitation des hôpitaux ne soient pas trop modifiés par cette pratique. En outre, afin de déterminer les ressources financières totales d'un hôpital, nous avions recommandé que le ministère obtienne et examine tous les états financiers des fondations.

Ressources des fondations

En 1989, le ministère a exigé des hôpitaux qu'ils présentent les états financiers de leurs fondations mais la plupart des hôpitaux n'en ont rien fait. Le ministère n'a pas donné suite à cette demande et nous n'avons constaté aucune tentative de sa part pour obtenir tous les états financiers des fondations. De plus, le ministère a été dans l'incapacité de nous fournir une liste des hôpitaux ayant une fondation. **En conséquence, il était impossible au ministère de déterminer le montant global des ressources financières non assujetties à des restrictions dont disposait un hôpital, avant de lui verser des fonds supplémentaires.**

Nous avons identifié 143 fondations et avons demandé au ministère qu'il obtienne, en notre nom, leurs états financiers pour les trois dernières années financières. Nous avons reçu les états financiers de 102 fondations; sept fondations ont refusé de nous communiquer les leurs; 10 fondations ont déclaré qu'elles n'avaient aucun état financier soit parce qu'elles n'avaient eu aucune activité, soit parce qu'elles avaient été récemment constituées; et 24 fondations ont accusé réception de notre demande mais n'avaient pas communiqué leurs états financiers avant la fin de notre vérification.

Notre examen des états financiers des 102 fondations a révélé que les ressources financières globales dont elles disposaient s'élevaient à environ 459 millions de dollars. Ces ressources financières étaient ventilées comme suit : 74 millions de dollars réservés à des utilisations spécifiques par les donateurs, 245 millions de dollars réservés à des utilisations spécifiques par les conseils d'administration des fondations et 140 millions de dollars en fonds non assujettis à des restrictions.

Nous avons également constaté que 39 hôpitaux dont les fondations disposaient de 76 millions de dollars en fonds non assujettis à des restrictions avaient reçu 45 millions de dollars du ministère en fonds supplémentaires au cours des trois dernières années.

Activités des fondations

Suite à notre rapport de vérification de 1988, le ministère a indiqué que les fonds recueillis par les fondations sont généralement affectés à des projets

3.6 suite

d'immobilisations et bien souvent à des projets d'immobilisations spécifiquement nommés. En conséquence, le ministère considérait qu'il était inapproprié de supposer que ces fonds devraient être utilisés au financement des coûts d'exploitation. De plus, l'Association des hôpitaux de l'Ontario nous a informés que les ressources financières des fondations ne servent que pour les dépenses en immobilisations. Toutefois, notre examen des états financiers des 102 fondations a révélé que certains hôpitaux transféraient à leurs budgets d'exploitation des fonds non assujettis à des restrictions.

Les examens auxquels nous avons soumis les états financiers des hôpitaux et des fondations ont révélé de nombreuses activités interdépendantes qui, autant que nous ayons pu le déterminer, n'étaient pas prises en compte par le ministère lorsque ce dernier octroyait des fonds supplémentaires :

- Quatre hôpitaux ayant reçu des fonds supplémentaires au cours des trois dernières années avaient transféré des capitaux de leurs fonds d'exploitation à leurs fondations au cours de l'année où ils avaient reçu ces fonds supplémentaires ou dans les deux années qui avaient précédé l'octroi de ces fonds supplémentaires. Par exemple, un hôpital avait transféré quatre millions de dollars de son fonds d'exploitation à sa fondation au cours de l'année financière 1988 et avait reçu, l'année suivante, 1,5 million de dollars en fonds supplémentaires du ministère.

- Deux fondations avaient des revenus sous forme de commissions résultant de la location de téléviseurs aux personnes hospitalisées.

- Seize fondations avaient contracté, auprès de leurs hôpitaux, des dettes en souffrance non productives d'intérêts. Ces renseignements étaient apparents dans les états financiers annuels que de nombreux hôpitaux avaient fournis au ministère.

- Une fondation avait facturé environ 5,2 millions de dollars à son hôpital au titre de deux accords de prêt au cours des années financières 1988, 1989 et 1990. En vertu du premier accord, la fondation avait prêté 0,7 million de dollars à l'hôpital en 1976 sans privilège de remboursement jusqu'en 2076. En vertu de cet accord, la fondation gère les résidences du personnel contre des honoraires que nous avons évalués à plus de 90 pour cent du bénéfice net des résidences. Les honoraires ainsi versés au cours des trois années financières se sont élevés à environ 3,2 millions de dollars.

  En vertu du second accord, la fondation avait prêté 0,5 million de dollars à l'hôpital en septembre 1980 pour financer la construction d'un garage de stationnement. Cet accord se prolonge jusqu'à ce que le prêt soit intégralement remboursé ou jusqu'à ce qu'il vienne à échéance en septembre 2079. En vertu de cet accord, l'hôpital doit payer à la fondation les 60 000 premiers dollars des bénéfices nets tirés du garage de

3.6 suite

stationnement, et 80 pour cent des bénéfices nets du garage de stationnement au-delà de 240 000 dollars. En vertu de cet accord, l'hôpital avait payé environ 2,0 millions de dollars à la fondation au cours des années financières 1988, 1989 et 1990.

Nous considérons que les paiements annuels continus d'environ 1,7 million de dollars sont excessifs par rapport aux prêts initiaux s'élevant à 1,2 million de dollars et aux services de gestion des appartements. De plus, cet hôpital avait reçu du ministère quatre millions de dollars en fonds d'exploitation supplémentaires pour les années financières, 1989, 1990 et 1991. Les conditions de ces accords étaient apparentes dans les états financiers annuels de l'hôpital présentés au ministère.

Nécessité d'améliorer le suivi des plaintes

Nous estimons que chaque année, le ministère de la Santé reçoit plus de 2 600 plaintes relatives aux problèmes rencontrés dans les hôpitaux publics. Les réponses aux lettres adressées au ministère dépendaient de la nature de la plainte. Dans certains cas, le Service de la correspondance ministérielle préparait une réponse que le ministre devait signer puis une copie de la plainte et la réponse du ministre étaient envoyées aux directions. Dans d'autres cas, la plainte était directement transmise aux équipes des directions pour suite à donner. Dans le cadre des mesures prises, les équipes des directions pouvaient demander à l'hôpital d'examiner les motifs du plaignant et d'y répondre, et de remettre une copie de la réponse au ministère.

Nous avons constaté qu'un dossier des plaintes était tenu pour chaque hôpital mais qu'aucune procédure n'était en place dans les directions pour s'assurer que toutes les plaintes étaient correctement suivies. Lors de notre vérification de 1988, nous avons constaté qu'environ 50 pour cent des plaintes que nous avions échantillonnées n'avaient pas fait l'objet d'un suivi approprié.

Nous avons choisi un échantillon de 86 plaintes reçues au cours des années financières 1990 et 1991. Même si nous avons pu constater une certaine amélioration, il n'en reste pas moins que 18 plaintes (soit 20 pour cent) n'avaient pas fait l'objet d'un suivi approprié. Un grand nombre de ces plaintes avait directement trait à la qualité des soins. Par exemple, selon les plaignants :

- Un patient souffrant d'un éclatement de l'appendice avait été refusé à deux reprises dans le service des urgences d'un hôpital après qu'on ait diagnostiqué chez lui une grippe intestinale. Rien ne laissait supposer que la direction avait effectué un suivi de la plainte ou qu'elle avait communiqué avec le plaignant.

Santé
Services des hôpitaux

3.6 suite

- Un patient admis pour crise cardiaque avait été placé dans un dispositif de contention malgré l'ordre écrit donné par un médecin de ne pas placer ce patient dans un tel dispositif. Le ministère a demandé au plaignant de s'adresser directement à l'hôpital et aucun suivi de la plainte n'a été effectué par la direction.

RÉPONSE

Le sous-ministre de la Santé a répondu à notre rapport de vérification.

PLAN D'OBLIGATION REDDITIONNELLE

Plan d'obligation redditionnelle en cours de mise en oeuvre

«Le ministère va continuer de mettre en oeuvre le plan d'obligation redditionnelle approuvé par le Conseil de gestion en octobre 1989. Le plan d'obligation redditionnelle identifiait à la fois les objectifs actuels et les améliorations prévues. Bien que le ministère n'ait pas préparé de manuel ou de contrat spécifique, tous les hôpitaux ont connaissance des objectifs actuels en ce qui concerne les exigences du ministère relatives à la préparation des rapports et à l'obligation redditionnelle.

«Les révisions de la Loi sur les hôpitaux publics devraient permettre de renforcer le processus d'obligation redditionnelle et de communication de rapports entre les conseils d'administration des hôpitaux et le ministère. Un large éventail de particuliers et de groupes spécialisés dans les soins de santé donne des recommandations quant à la nécessité de mieux régir et mieux gérer les hôpitaux et de renforcer la planification, la coordination et l'intégration des services de soins de santé. La publication de ce rapport est prévu pour la fin 1991 ou le début 1992.»

ACTIVITÉS DES DIRECTIONS

«Le ministère considère que les procédures appropriées de surveillance des activités des directions sont en place. Les hôpitaux doivent fournir au ministère des rapports complets et détaillés comprenant des renseignements budgétaires, des renseignements d'exploitation et des renseignements statistiques. Toutes les équipes appliquent des procédures similaires en ce qui concerne l'examen de ces renseignements. Les problèmes d'exploitation et les problèmes financiers, et notamment les budgets d'exploitation des hôpitaux, sont examinés par un comité divisionnaire qui détermine les mesures à prendre. Les cadres supérieurs de division interviennent également, cas par cas, lorsque des problèmes particuliers sont identifiés.

«Le ministère reconnaît toutefois que toutes les procédures ne sont pas documentées et que les manuels existants ont besoin d'être mis à jour. En conséquence, le ministère prend les mesures nécessaires pour renforcer la documentation des activités de surveillance des directions.»

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.6 suite

Nécessité d'améliorer la surveillance des fermetures de lits

«Le ministère encourage la tendance constatée dans les hôpitaux à passer de la formule de l'hospitalisation à la formule des soins ambulatoires et à améliorer l'utilisation des services actuels donnés aux malades hospitalisés. Les lits ne sont plus considérés comme l'unique indicateur de disponibilité suffisante des services de santé.

«Les hôpitaux ont pu réduire le nombre de lits tout en assurant les niveaux de service nécessaires; pour cela, ils ont procédé à des réductions appropriées de la durée de séjour des malades hospitalisés et à une intensification de la formule des malades externes et des techniques de chirurgie ne nécessitant qu'une journée d'hospitalisation.

«La politique du ministère qui a été communiquée au secteur hospitalier veut que les hôpitaux fonctionnent dans le cadre des ressources qui leur sont affectées. Toute modification de niveaux de service de certains programmes spécialisés tels que les soins donnés dans le cadre des maladies cardio-vasculaires, du cancer et de la psychiatrie en hôpital nécessitent l'approbation du ministère.»

Un temps minimum était consacré à l'examen des rapports fournis par de nombreux hôpitaux

«Les hôpitaux sont tenus de fournir des rapports d'exploitation au ministère. Ces rapports sont examinés, analysés et contrôlés par les coordinateurs financiers de la direction, dès leur réception. Le personnel surveille des indicateurs clés tels que la situation du compte d'exploitation prévue en fin d'année financière et le fonds de roulement. Les résumés de ses travaux sont disponibles et examinés par les cadres supérieurs. Après un examen initial par les équipes régionales, une analyse plus poussée et des comparaisons sont entreprises pour les hôpitaux qui connaissent des difficultés financières. Le ministère considère ces cas comme des cas prioritaires.»

Les recommandations des rapports d'agrément n'ont pas été examinées

«Le ministère considère que l'examen des rapports d'agrément est une mesure importante pour s'assurer que les hôpitaux disposent de critères pour tous les aspects de leurs activités. L'accréditation est un processus volontaire. Le ministère exigera des hôpitaux qu'ils fournissent ces renseignements.»

Octroi de fonds supplémentaires sans évaluation préalable des ressources et des activités des fondations hospitalières

«Les fondations hospitalières sont des personnes morales constituées dans le but de recueillir des fonds à l'intention des hôpitaux. Ces fondations jouent un rôle important et légitime et doivent bénéficier du soutien du public et de la communauté. Tous les fonds recueillis par les fondations sont utilisés à des fins

Santé
Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

3.6 suite

hospitalières. Le ministère n'a aucune autorité directe sur les fondations. Il est envisagé de faire entrer la question des relations entre les fondations et les hôpitaux, notamment la question des transferts de fonds entre hôpitaux et fondations, dans le cadre de la révision de la Loi sur les hôpitaux publics.

«La politique d'utilisation des excédents d'exploitation des hôpitaux par ces derniers sera examinée par le ministère.»

Nécessité d'améliorer le suivi des plaintes

«Comme l'indique le rapport, une amélioration considérable a été apportée au traitement des plaintes formulées par les patients au cours des deux dernières années. Le ministère continuera de renforcer les procédures mises en place pour le traitement et le suivi des plaintes formulées par les patients.»

3.7
Surveillance et contrôle des coûts, Régime de médicaments gratuits de l'Ontario, ministère de la Santé

La province a dépensé plus de 900 millions de dollars au cours de l'année financière 1991 pour couvrir les frais de médicaments et de soins thérapeutiques donnés aux habitants admissibles de l'Ontario en vertu du Régime de médicaments gratuits de l'Ontario. La contribution du ministère de la Santé s'élevait à 750 millions de dollars alors que le ministère des Services sociaux et communautaires a financé le projet à hauteur de 150 millions de dollars. Le Régime est administré par le Service des médicaments gratuits de l'Ontario, qui relève du Programme des prestations de santé du ministère.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification avait pour objectifs d'évaluer :

- l'importance des efforts visant à minimiser le coût des fournitures de médicaments gratuits;
- si les paiements avaient uniquement été effectués à des pharmacies agréées et relativement à des demandes de règlement concernant des bénéficiaires admissibles et des médicaments approuvés;
- la suffisance du processus d'inspection après paiement.

Notre vérification comportait des entretiens avec des représentants des fabricants de médicaments et des associations de pharmaciens ainsi qu'avec des fonctionnaires de Santé et Bien-Être Canada. Nous avons également eu des discussions avec des membres du Comité d'appréciation des médicaments et des thérapeutiques qui nous ont par ailleurs fourni des renseignements par le biais d'une enquête sur questionnaire.

3.7 suite

CONCLUSIONS

ASPECT ÉCONOMIQUE

D'une manière générale, les efforts déployés pour minimiser le coût des fournitures de médicaments gratuits ont été jugés satisfaisants. Il restait toutefois possible de réduire encore plus les dépenses relatives à certains aspects du Régime de médicaments gratuits de l'Ontario.

- **Entre 1986 et 1990, le coût par habitant a augmenté de plus de 50 pour cent. Cette augmentation était essentiellement due à l'augmentation du prix des médicaments.**

- **Nous avons constaté que dans 60 pour cent des cas, le prix des 30 médicaments ayant fait l'objet d'une enquête était inférieur dans au moins une des autres provinces. Si les prix les plus bas avaient été obtenus par l'Ontario, on estime à sept millions de dollars les économies qui auraient pu être réalisées annuellement.**

CONTRÔLES EXERCÉS SUR LE PAIEMENT DES DEMANDES DE RÈGLEMENT

D'une manière générale, nous avons constaté que les principaux contrôles exercés sur le paiement des demandes de règlement étaient satisfaisants. Toutefois, lorsque nous avons effectué nos examens, nous avons constaté certaines irrégularités dans les pratiques de facturation, irrégularités que le ministère avait soumises à la Police provinciale de l'Ontario en vue d'une investigation plus poussée.

SURVEILLANCE

Le processus d'inspection après paiement était moins que satisfaisant.

- **Près de la moitié des pharmacies n'avaient pas été inspectées au cours des cinq dernières années. Certaines d'entre elles ne l'avaient jamais été. Par contre, un certain nombre de pharmacies avaient été inspectées au moins trois fois au cours des cinq dernières années.**

- **Les détails des ordonnances verbales n'étaient pas vérifiés avec les distributeurs d'ordonnances médicales dans le cadre de l'inspection systématique effectuée par le ministère. Étant donné que 70 pour cent des ordonnances sont requises verbalement, le ministère s'expose au risque de fausses facturations.**

- **La surveillance exercée sur les prix des médicaments fournis par les fabricants était insuffisante. En 1990, seulement 20 pharmacies et un fabricant ont été inspectés. L'excédent des remboursements effectués par le ministère par rapport aux prix demandés par les fabricants a été estimé à entre 20 et 30 millions de dollars par an.**

Santé
Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

3.7 suite

AUTRE POINT

- **Le ministère collabore avec les médecins et les pharmaciens pour lutter contre l'abus de médicaments.**

HISTORIQUE

Le Régime des médicaments gratuits de l'Ontario a été créé en 1974 pour fournir certains médicaments délivrés sur ordonnance à des habitants de l'Ontario admis à bénéficier d'une aide médicale.

Il existe deux catégories de bénéficiaires satisfaisant aux critères de prise en charge :

- les habitants de 65 ans et plus;
- les bénéficiaires des programmes de prestations familiales, de l'aide sociale générale, du programme de soins prolongés, du programme de soins à domicile ainsi que les malades traités dans des foyers de soins spéciaux.

Les bénéficiaires du programme de prestations familiales et de l'aide sociale générale font l'objet d'une étude d'admissibilité à la gratuité des médicaments par le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC). Le ministère de la Santé paie les demandes de règlement déposées par ces particuliers et il est ensuite remboursé par le ministère des Services sociaux et communautaires.

Environ 2 500 médicaments figurant dans le Formulaire du Régime de médicaments gratuits de l'Ontario (Formulaire) sont pris en compte par le Régime. Pour pouvoir être délivrés gratuitement en vertu du régime, tous les médicaments doivent avoir été prescrits par un médecin, un dentiste, un podiatre ou un pédicure ontarien. Le Formulaire est publié deux fois par an, en janvier et en juillet, et il comporte des listes de médicaments de marque et de médicaments génériques «interchangeables» moins coûteux.

Au total, quelque 90 personnes sont chargées d'administrer la totalité du programme.

Entre 1988 et 1990, le programme a fait l'objet d'une révision majeure par le Comité ontarien d'enquête sur les produits pharmaceutiques, plus connu sous le nom de Comité Lowy. Créé par décret du Conseil, ce comité examinait toutes les questions relatives à l'acquisition, la prescription, la distribution et l'utilisation des médicaments délivrés sur ordonnance en Ontario. Notre vérification a tenu compte du rapport final de ce comité et y a fait référence lorsque cela a été nécessaire.

3.7 suite
COMMENTAIRE

ASPECT ÉCONOMIQUE

Une fois que des médicaments ont été approuvés pour la vente au Canada par le gouvernement fédéral, les fabricants de produits pharmaceutiques peuvent faire une demande auprès du ministère de la Santé pour que leurs produits figurent dans le Formulaire. Le ministère transmet ces demandes à un organisme indépendant, le Comité d'appréciation des médicaments et des thérapeutiques. Environ les deux tiers des 19 membres de ce comité sont des médecins alors que les autres sont des spécialistes dans des domaines comme la pharmacie, l'épidémiologie, les statistiques et la pharmacologie. Le comité met son expérience à profit pour examiner les propositions de médicaments des fabricants afin de déterminer si un produit donné doit faire l'objet d'une recommandation en vue de son inclusion dans le Formulaire.

Nécessité d'examiner l'augmentation des coûts des médicaments

Entre 1986 et 1990, les coûts du Régime de médicaments gratuits de l'Ontario ont considérablement augmenté. Des statistiques sur les coûts supportés par les personnes du troisième âge indiquaient ce qui suit :

	1985-1986	1989-1990	Pourcentage d'augmentation
Coût aux personnes du troisième âge	319 millions $	573 millions $	80
Nombre de personnes du troisième âge bénéficiant du Régime	881 000	1 030 000	17
Coût par habitant	362 $	556 $	54
Nombre total des demandes de règlement	24,1 millions	29,0 millions	20
Coût par demande de règlement	13 $	20 $	54

Ce tableau indique que le nombre de personnes du troisième âge bénéficiant du Régime a augmenté de 17 pour cent alors que le coût par habitant a augmenté de 54 pour cent. Toutefois, l'augmentation du nombre de personnes du troisième âge bénéficiant du Régime était conforme à l'augmentation du nombre de demandes de règlement. Par conséquent, l'augmentation du coût des médicaments était essentiellement responsable de l'augmentation des coûts du Régime.

Santé
Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

3.7 suite

Nous avons comparé les coûts en Ontario à ceux du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse. Nous avons constaté que le coût par habitant (556 $) en Ontario se situait en deuxième position du classement des coûts par ordre décroissant. Pour les autres provinces, l'éventail des coûts par habitant allait de 257 $ à 693 $ pour l'année financière 1990.

Le ministère et le Comité d'appréciation des médicaments et des thérapeutiques étaient d'avis qu'il importait de déterminer la faisabilité d'une étude continue sur l'utilisation des médicaments spécifique à l'Ontario. Cet avis était également corroboré par les résultats obtenus par le Comité Lowy.

Infériorité des coûts des médicaments dans d'autres provinces

Les coûts des médicaments résultent de la somme de trois composantes :

- le prix de revient à la pharmacie (appelé meilleur prix disponible ou MPD);
- une marge bénéficiaire de 10 pour cent;
- un droit facturé par le pharmacien pour distribuer les médicaments.

Le MPD doit être «net de toute réduction de prix consentie par le fabricant, le grossiste ou leurs représentants sous forme de rabais, d'escomptes, de remboursements, de marchandises gratuites ou de tout autre avantage de ce type».

Le MPD est le prix le plus bas auquel les fabricants de médicaments mettent un produit en vente en Ontario. Plutôt que de négocier activement ces prix MPD avec les fabricants, le ministère acceptait les prix que ces derniers lui fournissaient deux fois par an avant la publication du Formulaire. Toutefois, le ministère ajustait immédiatement les tarifs figurant au Formulaire de manière à rendre compte de toute réduction des coûts des médicaments en cours d'année.

Étant donné que les fabricants de médicaments peuvent vendre le même produit à différents prix dans différentes provinces, il est possible que certains médicaments soient vendus à un prix plus bas hors de l'Ontario.

Pour déterminer l'étendue des variations de prix entre les provinces, nous avons comparé, pour 30 médicaments, les prix pratiqués en Ontario à ceux qui sont pratiqués en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Québec et en Nouvelle-Écosse. Les médicaments choisis avaient ce signe particulier qu'ils avaient fait l'objet de nombreuses demandes de règlement ou de demandes de règlement coûteuses en 1990 et qu'ils comportaient des médicaments génériques et des médicaments de marque. La somme totale payée par le ministère en 1990 pour ces 30 médicaments était d'environ 150 millions de dollars.

3.7 suite

Nous avons constaté que pour 18 des 30 médicaments en question, les prix étaient inférieurs dans au moins une des autres provinces. Si l'Ontario avait pu bénéficier de ces prix inférieurs, nous avons estimé que les économies réalisées rien que pour les médicaments choisis se seraient élevées à 7,2 millions de dollars en 1990.

Le ministère doit régulièrement comparer les prix des médicaments pratiqués dans différentes provinces. En outre, l'Ontario devrait être capable de négocier les prix des médicaments les plus avantageux étant donné que le nombre de personnes bénéficiant du programme représente environ 40 pour cent du marché des médicaments délivrés sur ordonnance en Ontario et qu'il est supérieur à la population totale de nombreuses autres provinces.

Auparavant, le ministère ne négociait pas le prix des médicaments avec les fabricants. Toutefois, lors d'une déclaration à l'Assemblée législative le 14 mai 1991, le ministre de la Santé a indiqué que le ministère allait dorénavant «activement négocier les prix des médicaments avec les fabricants».

CONTRÔLES EXERCÉS SUR LE PAIEMENT DES DEMANDES DE RÈGLEMENT

Le Régime de médicaments gratuits de l'Ontario a traité plus de 36 millions de demandes de règlement représentant des sommes d'environ 900 millions de dollars au cours de l'année financière 1991. Le traitement de ces demandes de règlement est essentiellement assuré par une Unité d'évaluation et de paiement des demandes de règlement, cette unité employant 37 personnes. Elle bénéficie d'un soutien informatique technique assuré par la Direction du soutien aux utilisateurs.

Contrôles satisfaisants exercés sur le paiement des demandes de règlement des médicaments

La plupart des contrôles clés exercés pour s'assurer que les demandes de règlement sont correctement évaluées et payées sont des contrôles informatisés. Ils prennent la forme de vérifications d'écritures ayant pour but de s'assurer que les données fournies sur les demandes de règlement de médicaments sont conformes aux données figurant dans les fichiers maîtres suivants :

- Fichier maître d'admissibilité de tous les bénéficiaires satisfaisant aux critères de prise en charge.
- Fichier maître des pharmacies dans lequel figurent toutes les pharmacies agréées par le ministère.
- Fichiers maîtres des produits inscrits/non inscrits au Formulaire des médicaments donnant droit à un remboursement, avec indication du prix du remboursement.

Santé
Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

3.7 suite

L'analyse des principaux contrôles informatiques et manuels ainsi que de l'intégrité de diverses données des fichiers maîtres nous a amenés à faire appel à des techniques de vérification assistées par ordinateur pour examiner :

- environ 180 000 demandes de règlement payées, afin de nous assurer qu'elles étaient conformes à chacun des fichiers maîtres ci-dessus;
- les données des fichiers maîtres pour nous assurer de leur vraisemblance, de leur plénitude et de leur exactitude.

Ces techniques nous ont permis de nous faire une idée précise de la suffisance des contrôles exercés. Les résultats des examens ont montré que les principaux contrôles étaient exercés de manière satisfaisante.

Paiement des demandes de règlement pour des personnes décédées

Admissibilité des bénéficiaires

Si nous avons pu constater que les principaux contrôles étaient généralement exercés de manière satisfaisante, nous avons toutefois noté une faiblesse en ce qui concerne l'admissibilité des bénéficiaires. Cette faiblesse remontait à 1982. Le fichier maître d'admissibilité est mis à jour mensuellement en fonction des renseignements reçus du gouvernement fédéral, renseignements qui fournissent des détails sur les Ontariens qui perçoivent des prestations au titre de la Sécurité de la vieillesse. La faiblesse du contrôle exercé provient d'une politique interne voulant que les personnes concernées continuent de figurer dans le fichier maître pendant sept mois après avoir été radiées des registres de la Sécurité de la vieillesse.

Cette politique a été mise en oeuvre en 1982 suite à des plaintes émanant de pharmacies et relatives à des taux élevés de rejets de demandes de règlement valides pour des personnes du troisième âge qui étaient revenues dans la province après être allées passer les mois d'hiver hors de la province, sous des climats plus doux. Pendant leurs vacances, un grand nombre de personnes du troisième âge perdaient leur statut d'Ontariens dans les registres de la Sécurité de la vieillesse et les délais nécessaires pour qu'elles retrouvent ce statut après leur retour entraînaient le rejet des demandes de règlement. Les renseignements reçus du gouvernement fédéral tiennent dorénavant compte de ces bénéficiaires et se contentent de les identifier comme ayant une résidence ontarienne contestable. Cette solution élimine la nécessité d'un délai de grâce.

En février 1991, le ministère a reçu des données relatives à tous les bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse qui étaient décédés en 1990. À notre demande, il a électroniquement comparé ces données à toutes les demandes de règlement payées en 1990 et a constaté que plus de 100 000 $ avaient été payés pour des demandes de règlement présentées au nom de bénéficiaires dont le décès avait pourtant été déclaré.

3.7 suite

Efforts conjoints d'inspection

Suite à ces résultats, nous avons rencontré les responsables de la direction des inspections, au ministère. Tout comme nous, ils ont considéré que cette question devait faire l'objet d'un examen plus attentif. Nous avons coopéré pour identifier les pharmacies à haut risque devant faire l'objet d'une investigation et pour élaborer une méthode d'inspection détaillée. En outre, nous avons accompagné les inspecteurs du ministère dans leurs visites d'un échantillon de pharmacies.

Si beaucoup de ces anomalies étaient attribuables à des erreurs d'écriture, nous avons relevé un certain nombre de demandes de règlement non valides. Par exemple :

- Médicaments distribués à d'anciens pensionnaires décédés de maisons de soins infirmiers, pour des raisons essentielles de mauvaises communications entre ces dernières et les pharmacies distribuant les médicaments. Nous avons constaté des problèmes similaires concernant des annulations de traitements médicamenteux et des pensionnaires qui avaient été renvoyés chez eux.

- Problèmes de surfacturation concernant des personnes décédées et dus à des négligences de facturation.

Outre ces carences administratives, **nous avons également constaté certaines irrégularités de facturation. Compte tenu de leur gravité, le ministère les a soumises à la Police provinciale de l'Ontario pour une investigation plus poussée.**

SURVEILLANCE

Insuffisance des inspections

L'unité d'inspection du Régime de médicaments gratuits de l'Ontario est chargée d'exercer une surveillance sur les paiements effectués aux pharmacies selon un processus d'inspection après paiement.

Les cinq inspecteurs itinérants de l'unité (tous pharmaciens agréés) sont individuellement responsables de cinq régions du sud de la province et collectivement responsables de cinq régions du nord de la province. Ces inspecteurs bénéficient d'une autonomie considérable étant donné qu'ils travaillent à partir de chez eux et qu'ils sont relativement libres de choisir les pharmacies qu'ils souhaitent inspecter.

Santé
Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

3.7 suite

L'unité effectue également des inspections approfondies lorsque des problèmes de fausses facturations sont suspectés. Ces inspections donnent lieu à une investigation très poussée nécessitant des visites aux distributeurs d'ordonnances médicales et aux bénéficiaires afin de confirmer les détails des prescriptions verbales facturées. Dans certains cas graves de fausses facturations, le ministère a collaboré avec la Police provinciale de l'Ontario pour obtenir des condamnations pénales.

Au cours des cinq dernières années, sur des facturations de plus de deux milliards de dollars, l'unité a réussi à récupérer environ un million de dollars.

Étendue des inspections

La direction axe actuellement ses efforts sur le nombre d'inspections effectuées annuellement. Les inspecteurs sont essentiellement évalués en fonction d'un nombre spécifié d'inspections annuelles. Étant donné que les renseignements sur les activités d'inspection n'étaient ni regroupés ni analysés, le ministère était dans l'impossibilité de connaître l'étendue des inspections effectuées.

À partir des archives du ministère, nous avons compilé des statistiques sur cinq années d'activités d'inspection et avons fait les constatations suivantes :

- **Un peu plus de 50 pour cent des pharmacies avaient été inspectées au cours des cinq dernières années. À ce rythme, il faudrait compter de huit à dix ans pour inspecter toutes les pharmacies. Une pharmacie moyenne pouvait recevoir plus de 2,5 millions de dollars sans que ses registres de médicaments délivrés sur ordonnance fassent l'objet d'un examen approfondi.**

- Le pourcentage des inspections effectuées variait considérablement parmi les cinq régions principales. Ce pourcentage était de 64 pour cent dans la région faisant l'objet des contrôles les plus intensifs et de 37 pour cent pour la région faisant l'objet des contrôles les moins intensifs.

- **Dans un échantillon aléatoire de 70 pharmacies, nous avons constaté que 16 d'entre elles n'avaient jamais été vérifiées.**

Ce faible pourcentage d'inspection amoindrissait les effets dissuasifs des inspections.

Cible des inspections

Alors que de nombreuses pharmacies n'avaient pas été inspectées au cours des cinq dernières années, nous avons constaté que plus de 100 pharmacies l'avaient été au moins trois fois pendant cette même période. Nous avons examiné un échantillon de 15 inspections de ce type effectuées en 1990 pour

3.7 suite

déterminer si cette fréquence des inspections était justifiée. Nous avons constaté que neuf des 15 inspections échantillonnées concernaient des pharmacies qui n'avaient jamais eu à rembourser de trop-perçu ou qui n'avaient jamais fait l'objet d'avertissement lors de visites préalables.

Pour certaines des neuf pharmacies inspectées à trois reprises en cinq ans, le montant des factures par tête était relativement élevé. Toutefois, ces inspections étaient effectuées au détriment d'un procédé d'inspection cyclique global et des cas présentant les risques les plus élevés. À cet égard, nous avons sélectionné 12 pharmacies associées à des pharmaciens à l'encontre desquels l'Ordre des pharmaciens avait pris des mesures disciplinaires entre 1987 et 1989. Sept de ces pharmacies n'avaient pas été inspectées suite aux mesures prises par l'Ordre des pharmaciens. Nous avons également constaté que des inspections de suivi n'étaient généralement pas effectuées dans les pharmacies connues pour avoir surfacturé en 1988 et 1989.

Ordonnances verbales à haut risque

La majorité des ordonnances sont délivrées par des médecins. Ces ordonnances peuvent prendre la forme d'instructions écrites ou bien elles peuvent être délivrées verbalement, généralement par téléphone.

Compte tenu des discussions que nous avons eues avec le ministère et l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, nous estimons **qu'environ 70 pour cent des ordonnances remplies sont délivrées verbalement.** Le nombre d'ordonnances délivrées verbalement correspond environ à 25 millions de demandes de règlement et à plus de 600 millions de dollars payés annuellement par la province.

Lors de notre examen, nous avons constaté que, dans le cadre d'une inspection systématique, les inspecteurs ne vérifiaient pas, auprès des médecins, les détails des ordonnances délivrées verbalement. De notre point de vue, cette pratique expose le ministère aux problèmes de fausses facturations. À cet égard :

- Nous avons échantillonné sept remboursements de trop-perçu concernant de grosses facturations de nature frauduleuse entre 1986 et 1990 et avons constaté, dans six cas, qu'on avait eu recours à des ordonnances verbales falsifiées pour surfacturer. En outre, notre examen de 17 remboursements de sommes élevées pour trop-perçu en 1988 et 1990 a révélé que la plupart des surfacturations étaient liées à des ordonnances délivrées verbalement.

- Les irrégularités soumises à la Police provinciale de l'Ontario concernaient des ordonnances délivrées verbalement.

3.7 suite

En outre, dans son bulletin d'août 1990, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario rapportait que la Police de la communauté urbaine de Toronto avait récemment inculpé une personne de 41 chefs d'accusation pour fausses déclarations et usurpation de fonction relativement à la délivrance d'ordonnances verbales.

Compte tenu de ce scénario, nous avons recommandé que le ministère mette en oeuvre, à titre d'essai, une procédure d'inspection type visant à obtenir confirmation des détails des ordonnances verbales auprès des distributeurs d'ordonnances médicales et/ou des bénéficiaires.

Insuffisance des enquêtes effectuées au sujet du meilleur prix disponible

La *Loi de 1986 sur la réglementation des prix des médicaments délivrés sur ordonnance* régit le remboursement du prix des médicaments sur la base du meilleur prix disponible (MPD) et permet à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario de nommer des inspecteurs chargés de faire appliquer le MPD. Initialement, à la demande du ministère, plusieurs représentants ministériels avaient été nommés. Toutefois, en raison des ressources limitées du ministère, une seule personne était disponible subséquemment pour faire appliquer le MPD. Cette personne était chargée de se rendre dans les pharmacies et chez les fabricants pour examiner la documentation et l'administration quotidienne des prix figurant dans le Formulaire et d'effectuer régulièrement une mise à jour du Formulaire publié.

En 1990, seulement 20 pharmacies et un fabricant ont reçu la visite de l'inspecteur. Ces visites ont permis de déceler plusieurs cas de violation du MPD par des pharmaciens qui payaient effectivement aux distributeurs un prix inférieur au MPD. En conséquence, le ministère a réduit les prix de dix médicaments figurant dans le Formulaire de février 1991 de manière à les aligner sur les prix les plus bas constatés. Ces réductions étaient rétroactives jusqu'en juillet 1990, ce qui a entraîné des remboursements estimés à 1,2 million de dollars. Cet exemple ne fait que souligner un peu plus la nécessité de multiplier les enquêtes.

En outre, en ce qui concerne les enquêtes portant sur le MPD, nous avons constaté ce qui suit :

- Aucune procédure officielle n'était en place soit pour identifier et choisir le nombre et l'adresse des pharmacies et des fabricants de médicaments à inspecter, soit pour effectuer lesdites enquêtes.

- En 1990, le ministère a reçu 20 plaintes de divers pharmaciens relativement à des violations du MPD par certains de leurs confrères. Rien ne permettait d'affirmer que le ministère avait donné suite à ces plaintes.

3.7 suite

Des discussions que nous avons eues avec les représentants du ministère et les associations de fabricants et de pharmaciens il est ressorti que tout le monde était d'accord pour conclure que le marché faisait l'objet de violations du MPD. Toutefois, ni le ministère ni les autres organismes n'avaient procédé à une analyse approfondie de ce problème. L'incidence financière de ce dernier était estimée à entre 20 et 30 millions de dollars par an, mais il n'y avait aucune preuve tangible à l'appui de ces chiffres.

Le ministère avait reconnu l'existence de ce problème et envisageait plusieurs solutions, notamment les suivantes : la mise en place de nouveaux règlements exigeant des pharmacies, des fabricants et des grossistes qu'ils déclarent plus souvent les prix payés pour les médicaments et les renseignements relatifs aux escomptes, rabais, marchandises gratuites et autres formes d'encouragement; la création d'une unité spéciale consacrée aux enquêtes sur la violation du MPD.

AUTRE POINT

Contrôle de l'emploi abusif des médicaments

Le ministère avait effectué une surveillance active des cas de personnes faisant un emploi abusif des médicaments distribués en vertu du Régime. Les efforts du ministère visaient à contrôler les coûts liés à ce type de situation en alertant les pharmaciens et les médecins des abus commis par des patients qui rendaient visite à plusieurs médecins pour obtenir des médicaments.

Un rapport adressé par le ministère à l'Ordre des médecins et des chirurgiens indiquait que 28 cas d'emploi abusif de médicaments avaient été détectés lorsque 42 personnes avaient fait l'objet d'une enquête résultant du fait qu'elles s'étaient rendues dans un grand nombre de pharmacies. Par exemple :

- Pendant une période de six mois, une personne s'était procurée des ordonnances auprès de 72 médecins différents et ces ordonnances avaient été remplies dans 33 pharmacies différentes.

- Une autre personne avait consulté plus ou moins régulièrement 42 médecins dans toute la communauté urbaine de Toronto. Elle avait réussi à se procurer des narcotiques et des tranquillisants similaires auprès de deux médecins différents et de deux pharmacies différentes le même jour.

Le ministère considère que ses efforts et la révélation de tels renseignements à l'Ordre des médecins et des pharmaciens sont essentiels à ce dernier dans l'exécution de ses devoirs envers l'intérêt public. Toutefois, la *Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* réglemente la révélation de renseignements personnels. En conséquence, il importe de clarifier la manière dont les renseignements doivent être communiqués à divers organismes y compris à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario. Le service juridique du ministère étudiait le problème de la divulgation des renseignements.

Santé
Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

3.7 suite
RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu à notre rapport de vérification.

ASPECT ÉCONOMIQUE

Nécessité d'examiner l'augmentation des coûts des médicaments

«Le rapport du vérificateur constate que les coûts du programme par habitant sont plus élevés en Ontario que dans d'autres provinces. Ceci est dû en partie au fait que dans ces provinces le consommateur doit payer une part des coûts et que dans certaines d'entre elles les programmes de médicaments gratuits s'appliquent également aux personnes qui n'ont pas atteint le troisième âge et qui, d'une manière générale, consomment moins de médicaments, d'un coût moins élevé par habitant. L'interprétation de ces données comparatives exige que l'on prenne en compte l'incidence de facteurs tels que ceux-ci.

«Le ministère coopère actuellement avec l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'Ordre des médecins et des chirurgiens de l'Ontario, l'Association des pharmaciens de l'Ontario, l'Association médicale de l'Ontario et les facultés de médecine et de pharmacie de l'Université de Toronto pour l'élaboration de modèles d'établissement d'un comité d'étude sur l'utilisation des médicaments (DUR) en Ontario. Un comité de direction multidisciplinaire a été constitué et a organisé un certain nombre de réunions pour planifier la tenue d'un symposium en vue d'élaborer un modèle DUR approprié pour l'Ontario.»

Infériorité des coûts des médicaments dans d'autres provinces

«Le rapport suggère que si l'Ontario avait appliqué les prix pratiqués en Saskatchewan, la province aurait pu économiser 7,2 millions de dollars en 1990. Il convient de signaler qu'en Saskatchewan, le système d'adjudication (contrat d'offres permanentes) veut qu'à l'exception de l'adjudicataire tous les autres soumissionnaires soient éliminés du marché pendant une période de six mois.»

Note de la rédaction : Moins de la moitié des économies estimées à 7,2 millions de dollars avait trait aux différences de prix entre la Saskatchewan et l'Ontario.

«La Direction des programmes de médicaments a lancé une étude comparative des prix des médicaments figurant dans le Formulaire du programme de médicaments gratuits avec les prix payés par d'autres provinces. Des lettres ont ainsi été adressées les 23 et 24 juillet 1991 aux fabricants de médicaments dont les prix dans le Formulaire de janvier 1991, en Saskatchewan, étaient inférieurs aux meilleurs prix disponibles publiés dans le Formulaire de l'Ontario en février 1991.

«Il était demandé aux fabricants d'indiquer pourquoi leurs produits étaient moins chers en Saskatchewan qu'en Ontario. Le ministère a reçu des réponses des fabricants et élabore une stratégie visant à résoudre ce problème.»

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.7 suite

SURVEILLANCE

Insuffisance des inspections

Étendue des inspections

«Le cycle d'inspection étalé sur huit à dix ans résulte essentiellement d'un déclin du nombre d'inspecteurs au moment où le Programme de médicaments gratuits de l'Ontario connaissait un essor considérable.

«Divers contrôles sont en place pour fixer des objectifs, mesurer les activités d'inspection et suivre les activités de vérification. Toutefois, les statistiques globales spécifiques sont difficilement disponibles. La mise en oeuvre d'un système de gestion de bases de données pour lequel un prototype a été réalisé devrait permettre de remédier à cette insuffisance.

«Le ministère accepte la recommandation selon laquelle les méthodes d'inspection devraient être réexaminées. Le nouveau système de gestion de bases de données servira à identifier les zones géographiques ou les comptes particuliers qui n'ont pas été inspectés depuis longtemps. Les ressources seront réaffectées en conséquence de manière à éviter les situations extrêmes constatées par le vérificateur.»

Cible des inspections

«En ce qui concerne les vérifications multiples, environ 100 triples vérifications ont été effectuées sur un total de 2 200 vérifications effectuées au cours des cinq dernières années. Un grand nombre de ces triples vérifications résulte de la politique d'échantillonnage mise en place pour inspecter annuellement les comptes à haut risque; huit triples inspections sur 15 étaient directement dues au ciblage de comptes correspondant à des «coûts élevés par patient». Le vérificateur recommande que soit modifiée la définition des comptes à haut risque. La mise en oeuvre de ces modifications altérera l'orientation des politiques et des objectifs des vérifications mais elle ne raccourcira pas le cycle de vérification.

«À ce jour, la plupart des vérifications multiples résultent d'une politique visant à vérifier chaque année les comptes présentant le «coût par patient» le plus élevé, que des irrégularités aient été rencontrées ou non lors de l'inspection précédente.

«Conformément à la suggestion du vérificateur, les cibles des vérifications seront revues de manière à viser plus particulièrement les comptes ayant effectué des remboursements pour trop-perçu ou ayant fait l'objet d'un avertissement lors d'une visite précédente. Le système de gestion de bases de données tiendra compte de cet objectif.

3.7 suite

«De plus, la politique actuelle qui soumet les auteurs d'infraction à des vérifications de plus en plus poussées sera élargie de manière à englober les pharmaciens ayant fait l'objet de mesures disciplinaires de la part de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario pour des infractions liées à un manque d'intégrité.

«Le ministère envisagera également l'addition d'experts judiciaires pour renforcer sa capacité d'inspection.»

Ordonnances verbales à haut risque

«Le vérificateur a raison d'identifier les ordonnances verbales comme un domaine à risque exposant le ministère à des problèmes de fausses facturations.

«Le ministère vérifie des échantillons de facturation d'ordonnances en rendant visite à des médecins et des patients lorsque de fausses demandes de règlement sont soupçonnées. Toutefois, il ne vérifie pas les échantillons lors des vérifications systématiques.

«La faisabilité et l'opportunité d'utiliser des lettres de vérification auprès des médecins sera examinée en tenant compte de l'incidence des restrictions de la Loi sur l'accès à l'information et de la mise en oeuvre d'une procédure servant à recueillir des identificateurs de distributeurs d'ordonnances médicales.

«Le système de paiement des demandes de règlement a déjà été modifié pour tenir compte d'un identificateur de distributeurs d'ordonnances médicales dans le cadre des renseignements de facturation recueillis. Le ministère a discuté de la possibilité de recueillir de telles données avec les ordres professionnels concernés.

«Les problèmes juridiques liés à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, en ce qui concerne les lettres de vérification, seront examinés.»

Insuffisance des enquêtes effectuées au sujet du meilleur prix disponible

«La Direction des programmes de médicaments gratuits a pris plusieurs mesures pour mettre en oeuvre les suggestions du vérificateur dans ce domaine. Les travaux sont déjà en cours quant à l'adoption de règlements exigeant des pharmacies, des fabricants et des grossistes qu'ils déclarent régulièrement les prix payés pour les médicaments ainsi que les rabais, escomptes, marchandises gratuites et autres mesures d'encouragement appliquées.»

3.7 suite

AUTRE POINT

Contrôle de l'emploi abusif des médicaments

«Le vérificateur constate avec raison qu'il importe de clarifier les problèmes liés à l'accès à l'information en ce qui concerne la communication des renseignements sur l'emploi abusif de médicaments. Le ministère va en outre explorer les questions juridiques liées à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, en ce qui concerne la communication de renseignements relatifs à l'emploi abusif de médicaments.»

3.8
Aide industrielle, ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Dans le cadre de son poste budgétaire pour l'expansion industrielle et commerciale, le ministère fournit une aide financière à des projets majeurs d'immobilisations du secteur privé. Au cours des six années financières allant de 1986 à 1991, le ministère a accordé environ 275 millions de dollars d'aide financière, par voie de subventions et de prêts, à 24 projets industriels importants. Le ministère a également octroyé près de 90 millions de dollars en garanties d'emprunts pour trois autres projets.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons vérifié un échantillon représentatif de neuf projets financés par le ministère. L'aide financière offerte dans le cadre de ces projets totalisait 170 millions de dollars représentant plus de 60 pour cent du financement total, qui s'élevait à 275 millions de dollars. Notre vérification comprenait des entretiens avec les agents du gouvernement de l'Ontario et des visites sur place.

Dans notre vérification, notre objectif était de déterminer si le ministère :

- s'assurait que les projets étaient correctement évalués sur le plan de l'aide financière avant d'être soumis à l'approbation du Conseil des ministres;
- surveillait bien que les bénéficiaires se conformaient aux modalités des ententes.

CONCLUSIONS

ÉVALUATION DES PROJETS

Nous en avons conclu que le processus d'évaluation des projets du ministère n'était pas satisfaisant.

Industrie, Commerce et Technologie
Aide industrielle

3.8 suite

- **La Section de l'adaptation de l'industrie aux changements technologiques du ministère n'avait pas de mandat bien défini. Par conséquent, certains projets qui auraient dû être traités par la section ont été négociés par un organisme. La province a perdu huit millions de dollars sur l'un de ces projets.**

- **Pour certains projets :**

  - **le besoin et le niveau d'aide du gouvernement n'avaient pas été correctement évalués;**

  - **une garantie raisonnable de réussite du projet faisait défaut;**

  - **les renseignements figurant aux soumissions au Conseil des ministres étaient inexacts ou incomplets.**

SURVEILLANCE DES PROJETS

La surveillance des projets par le ministère quant à leur conformité avec les modalités des contrats était moins que satisfaisante. Rien n'indiquait que des avantages tels que le contenu canadien et la formation professionnelle avaient été correctement surveillés.

Nous avons remarqué que le ministère avait entrepris de remédier aux carences relatives à son programme d'aide industrielle.

HISTORIQUE

La Section de l'adaptation de l'industrie aux changements technologiques de la Division de l'expansion économique et commerciale, créée en 1985, devait fournir une aide spéciale aux grands projets industriels du secteur privé qui ne pouvaient bénéficier d'un financement dans le cadre des autres postes budgétaires gouvernementaux établis. Avant juillet 1985, cette aide était fournie par le Conseil de leadership et de développement industriels (CLDI) dans le cadre du programme des politiques économiques du ministère du Trésor et de l'Économie.

Pour être admissible, le requérant devait démontrer qu'il avait la capacité de faire bénéficier la province d'avantages économiques à long terme. Lesdits avantages comprenaient le développement des industries clés, le renforcement des régions économiquement faibles et la création d'emplois stables.

Cette aide se présentait en général sous forme de subventions, de prêts et/ou de garanties d'emprunts. La Société de développement de l'Ontario (SDO), un organisme du ministère, répartissait les fonds et surveillait les projets.

Le tableau suivant est une ventilation, par secteur industriel, des 24 projets financés par le ministère de 1986 à 1991 et des neuf projets que nous avons vérifiés :

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.8 suite

	Millions $	%	Projets vérifiés	Millions $
Prêts :				
Industrie automobile	129	47	n°1*	54
			n°2	35
			n°3	40
Pièces automobiles	93	34	n°4	8
			n°5*	10
Produits forestiers	27	10	n°6	7
Aéronautique	9	3	n°7*	9
Autre	17	6	n°8	7
	275	100		170
Garanties d'emprunts :	90	100	n°9	3

* Ces projets ont été approuvés par le CLDI.

COMMENTAIRE

ÉVALUATION DES PROJETS

Aperçu

Les demandes d'aide proviennent de sources aussi diverses que les bureaux régionaux et internationaux du ministère, le bureau du ministère, les sociétés de développement et les autres ministères.

La Section de l'adaptation de l'industrie aux changements technologiques étudie chaque demande afin de déterminer si l'aide du gouvernement est indispensable à la mise en route d'un projet. C'est un processus qui exige de la section un sens du jugement et des aptitudes hors de pair. En outre, il peut être parfois nécessaire d'offrir des encouragements financiers pour attirer des projets clés en Ontario lorsque d'autres provinces sont en concurrence.

L'étape suivante voit une analyse du projet afin de déterminer la garantie raisonnable d'une réussite à long terme. Le ministère peut parfois prendre des risques plus importants lorsque intervient la notion de développement industriel.

On engage des négociations avec le requérant accepté pour parvenir à un consensus sur la nature et le niveau du financement. Ceci est déterminé en majeure partie par les besoins du requérant, les précédents établis et la disponibilité des fonds. Le gouvernement fédéral participe à beaucoup de ces projets.

Industrie, Commerce et Technologie
Aide industrielle

3.8 suite

Finalement, on prépare un projet de requête qui est étudié par le Comité de haute gestion du ministère et le Comité interministériel avant l'approbation du Conseil des ministres. Cette requête donne des précisions sur les avantages et coûts d'un projet avec les recommandations du ministère pour son approbation.

Après approbation du Conseil des ministres, une entente en bonne et due forme est signée avec le requérant.

Mandat mal défini

La Section de l'adaptation de l'industrie aux changements technologiques se charge de la gestion générale des projets industriels importants. Elle a comme but principal de tirer le maximum d'avantages des projets subventionnés et de fournir la certitude que la province est constamment présente.

Nous avons noté que la SDO avait négocié certains projets qui relevaient du mandat de la Section. Conformément aux directives approuvées par le Conseil des ministres en 1988, ces projets qui sortaient des limites de prêts de la SDO auraient dû être évalués par la Section de l'adaptation de l'industrie aux changements technologiques. En vertu de ces directives, la SDO devait se limiter à des prêts de 500 000 dollars et à des garanties d'emprunts d'un million de dollars.

Comme nous l'avons précisé dans l'historique, les requérants admissibles devaient faire preuve d'un potentiel économique positif à long terme pour la province. L'aide accordée aux compagnies suivantes devait leur permettre de faire face à des difficultés financières provisoires. Cependant, notre étude des dossiers a révélé que l'acceptation de ces projets avait été dictée par la nécessité de sauvegarder des emplois à court terme plutôt que par la garantie d'une viabilité à long terme.

- Un constructeur de remorques (projet n°8) a reçu une garantie d'emprunt d'un million de dollars en 1988 et un prêt de 6,6 millions de dollars en 1989. Ledit prêt devait permettre à la compagnie de faire face à un déclin temporaire du marché dû à des retards de promulgation d'une loi autorisant les remorques de 53 pieds dans la province.

  Huit mois après le versement des 6,6 millions de dollars à la compagnie, les banques ont demandé le remboursement intégral de leurs prêts, **laissant la province avec une dette de huit millions de dollars, y compris l'intérêt.**

  C'est sur recommandation du ministère des Transports (MTO) au Conseil des ministres que la compagnie avait été financée. À la demande du MTO, la SDO avait fourni une estimation de la viabilité financière de la compagnie, compte tenu de laquelle la SDO avait averti le MTO que le financement de cette compagnie comportait des «risques importants».

3.8 suite

Notre étude des dossiers nous a révélé qu'à l'époque du prêt la compagnie était en passe de faire faillite. Cette dernière était en proie depuis longtemps à des difficultés financières énormes, au point que les banques s'apprêtaient à demander le remboursement de leurs prêts. Compte tenu de la situation, la recommandation de financer cette compagnie était contestable.

- En novembre 1990, la SDO recommandait une garantie d'emprunt de 2,5 millions de dollars à un fabricant de pièces automobiles (projet n°9) qui avait des difficultés financières. Auparavant, en 1986 et en janvier 1990, la SDO avait également accordé à cette compagnie une garantie d'emprunt d'un million de dollars.

  Le dossier indiquait qu'avec ces 2,5 millions de dollars, la compagnie ne pourrait survivre que six mois de plus. Un agent supérieur de la SDO avait également exprimé son inquiétude quant à la viabilité financière de la compagnie et à ses faiblesses au niveau de la gestion.

  Six mois plus tard, la compagnie était en faillite. Les pertes finales pour la province n'ont pas encore été estimées.

- Outre la vérification des neuf projets énumérés dans l'historique, nous avons également examiné le projet suivant, évalué et financé par la SDO.

  Le 1er novembre 1990, un fabricant de tapis était frappé d'une ordonnance de séquestre. Pour sauver la compagnie, la SDO évaluait et approuvait une fusion exigeant un prêt de cinq millions de dollars et une garantie d'emprunt de deux millions de dollars.

  La décision de la banque avait été dictée par la situation de l'industrie textile qui, selon elle, n'avait pas d'avenir. Compte tenu de cette décision et des montants importants de financement impliqués, la recommandation de la SDO préconisant une aide gouvernementale, sans avoir consulté le ministère, était contestable.

  De plus, étant donné les ressources disponibles au sein du ministère, l'utilisation par la SDO d'experts-conseils pour étudier la viabilité opérationnelle et financière de cette compagnie était elle aussi contestable. Les honoraires payés à ces experts-conseils ont totalisé environ 125 000 dollars.

  La SDO nous a avisés que selon les premières indications, le projet serait une réussite et que son avenir semblait assuré.

Nous recommandons que le ministère examine les directives de 1988 du Conseil des ministres et qu'il précise les rôles et responsabilités de la Section de l'adaptation de l'industrie aux changements technologiques.

3.8 suite

Pas d'évaluation du besoin d'aide

Les dossiers que nous avons étudiés ne contenaient pas, ou contenaient peu d'évaluations justifiant le besoin d'une aide gouvernementale. Ceci était particulièrement vrai des projets suivants :

Projet n°2

En 1985, la province a accepté d'accorder à une société étrangère des prêts d'environ 100 millions de dollars exonérés d'intérêt, ainsi que d'autres avantages, pour la construction en Ontario d'une usine de montage automobile de 400 millions de dollars. La participation du ministère se présentait sous la forme d'un prêt remboursable, exonéré d'intérêt pendant 14 ans. Le ministère a versé ses prêts en cinq paiements, échelonnés de mai 1987 à janvier 1988. Les remboursements doivent commencer en juin 1995 au rythme de cinq millions de dollars par an, pendant sept ans.

Le gouvernement fédéral avait également garanti à cette société qu'il ne percevrait ni taxe, ni droit. Pour l'Ontario, cela représentait la création de 1 000 nouveaux emplois. L'usine est passée à la phase d'exploitation en novembre 1988.

Le ministère a assuré que l'aide provinciale était indispensable pour deux raisons : pour que la société puisse bénéficier d'un rendement acceptable sur ses investissements et pour qu'elle soit concurrentielle par rapport à des projets dans d'autres provinces. Nous n'avons cependant trouvé aucune preuve à l'appui de ces affirmations.

Par contre, d'après nos recherches et notre examen des dossiers, nous avons constaté les éléments suivants :

- Lors de l'été 1985, bien avant la participation provinciale, la société en question avait déclaré publiquement qu'elle avait l'intention de construire des usines de montage au Canada et aux États-Unis. Ces mesures étaient dictées par des restrictions volontaires à l'exportation dans son pays, par la hausse des taux de change et par l'augmentation de ses coûts de production. Elle y voyait en outre l'occasion d'augmenter ses parts du marché.

- En installant une usine au Canada et en produisant au niveau du contenu canadien requis, la société voulait aussi s'intégrer au Pacte de l'Automobile entre le Canada et les États-Unis. En sa qualité de membre, elle pourrait importer au Canada des automobiles et des pièces exemptées des 10 pour cent approximatifs de droits de douane tant que son niveau minimal de production correspondrait à ses ventes canadiennes. Cela lui garantirait également l'accès hors taxe aux marchés américains. Elle n'aurait pas pu profiter de ces avantages si elle s'était installée aux États-Unis.

3.8 suite

- Le sud de l'Ontario offrait de nombreux avantages aux constructeurs automobiles sur le plan de la situation géographique. C'était le plus gros marché au Canada et c'était là que se trouvaient la majorité des constructeurs automobiles et des fabricants de pièces. On y trouvait aussi une main-d'oeuvre spécialisée abondante, une alimentation hydroélectrique suffisante et un accès facile aux principales voies de distribution vers les marchés américains.

Nous avons également relevé que la première compagnie originaire du même pays à ouvrir une usine de montage en Ontario (ouverte en novembre 1986) n'avait reçu de la province qu'une aide minime (environ deux millions de dollars) pour ses coûts d'infrastructure. Selon cette compagnie, sa décision de s'installer en Ontario avait été dictée plus par les facteurs susmentionnés que par le montant de l'aide provinciale.

Projet n°3

En 1986, la province a accepté d'accorder des prêts-subventions et des subventions s'élevant à 50 millions de dollars pour un projet consacré à la construction d'une usine de montage automobile en Ontario. Le projet se présentait sous la forme d'une entreprise en participation entre deux compagnies étrangères. L'Ontario y voyait surtout la création de 2 000 emplois. L'aide du gouvernement fédéral se limitait à des subventions de formation et à une exonération des droits de douane.

La part du ministère était de 40 millions de dollars sous forme d'un prêt-subvention, versé en une seule fois en juin 1987. Dans le cadre de ce prêt-subvention, la compagnie était dispensée de remboursement en fonction de performances cibles précises portant sur les investissements, la production et l'accès au Pacte de l'Automobile entre le Canada et les États-Unis. La production dans la nouvelle usine a commencé en avril 1989.

Une compagnie avait besoin d'une porte d'entrée sur le marché de la voiture sous-compacte, tandis que l'autre voulait pénétrer le marché nord-américain. Une étude d'entreprise en participation effectuée en 1984 indiquait la faisabilité de situer une usine de montage en Ontario. Comme pour le projet n°2, la situation en Ontario de l'entreprise devait lui permettre l'accès hors taxe aux marchés canadiens et américains et la possibilité de faire partie du Pacte de l'Automobile. Nous n'avons relevé aucune preuve que le ministère avait pris ces facteurs en considération dans ses délibérations.

Manque de garantie de réussite du projet

Nous avons constaté, dans les dossiers que nous avons étudiés, qu'il manquait en général une évaluation correcte de la viabilité du projet et une vérification des renseignements fournis par le requérant. Le ministère avait souvent

3.8 suite

accepté d'emblée les prévisions et déclarations optimistes du requérant. Nous avons remarqué que certains de ces projets n'avaient pas eu les résultats escomptés. Par exemple :

Projet n°4

En 1986, le ministère accordait à une nouvelle usine de 40 millions de dollars consacrée à la fabrication de jantes en aluminium un prêt-subvention exonéré d'intérêt de huit millions de dollars. La compagnie en question était une entreprise en participation entre une compagnie étrangère et une compagnie canadienne.

La nouvelle usine est entrée en production au début de 1988. Le dossier sur le projet indiquait que pour atteindre son seuil de rentabilité la compagnie devait produire 700 000 unités par an, tournant à pleine capacité. Cependant, nous n'avons relevé aucun indice permettant d'affirmer que le ministère avait procédé à une estimation fondée sur les rendements de l'industrie, les tendances et la concurrence pour vérifier le sérieux de ces prévisions de ventes.

En juillet 1990, la compagnie canadienne vendait ses parts à son associé étranger qui, de son côté, en revendait 75 pour cent à une compagnie étrangère, en septembre 1990.

Lors de notre visite sur les lieux, au début de 1991, nous avons constaté que la compagnie n'était exploitée qu'à 30 pour cent de ses capacités. En 1990, l'usine avait accusé une perte de plus de 30 millions de dollars. Ses nouveaux propriétaires nous ont déclaré qu'il fallait augmenter le nombre d'unités à plus d'un million par an et perfectionner les méthodes de production pour que l'usine puisse être rentable.

Projet n°6

En 1987, la province a approuvé l'octroi d'un prêt de 6,8 millions de dollars à une compagnie ontarienne pour la construction d'une usine de plaques d'aggloméré de 40 millions de dollars qui devait être la seule à produire la dernière découverte en la matière : une plaque de fibres mixtes de densité moyenne (MDF). Le gouvernement fédéral, pour sa part, avait accordé à cette compagnie un prêt de 6,7 millions de dollars. L'Ontario devait en tirer divers avantages, plus particulièrement au niveau de l'emploi, du développement régional et de l'utilisation des produits de rebut de l'environnement.

Versé en 1988 par le ministère, le prêt de 6,8 millions était exonéré d'intérêt jusqu'au 31 janvier 1993. Le remboursement du capital et de l'intérêt commencera après cette date et se terminera le 1er décembre 1997. La construction de l'usine est achevée et la production a commencé en mai 1989.

3.8 suite

La décision d'accorder cette aide a été fondée sur une étude de faisabilité préparée par la compagnie en question. Selon cette étude, une compagnie du même secteur industriel devait utiliser 60 millions de pieds carrés (60 pour cent) de MDF pour la fabrication d'un autre produit à base d'aggloméré. Le ministère n'a pas remis en question cette hypothèse utopique, alors qu'à la même époque cette deuxième compagnie ne produisait que 10 millions de pieds carrés de ce type d'aggloméré.

Nous avons découvert en visitant les lieux que l'usine était incapable de produire le MDF et qu'elle se bornait à fabriquer de l'aggloméré ordinaire. Par conséquent, cette usine, la plus grande de l'Ontario, était en concurrence directe avec les autres fabricants d'aggloméré. En ce moment, l'usine est exploitée à 30 pour cent de ses capacités et son avenir est incertain.

Niveau d'aide incohérent

Il est de prime importance pour le ministère qu'il engage des négociations bien planifiées afin d'optimiser les avantages à la province et d'assurer une certaine cohérence au niveau du financement. Nous n'avons pu déterminer à partir des dossiers des neuf projets que nous avons étudiés si les niveaux de financement négociés étaient raisonnables.

Ils présentaient en effet des écarts importants d'un projet à l'autre. À titre d'exemple, les niveaux de financement «en dollars par emploi» par le ministère des trois projets relatifs à l'automobile étaient les suivants :

Projet n°	Dollars par emploi
1	9 000
2	44 000
3	27 000

Carences au niveau des soumissions au Conseil des ministres

Nous avons constaté des carences dans les soumissions au Conseil des ministres. **Nous nous sommes demandé si les renseignements composant les soumissions étaient toujours suffisamment précis et complets pour que le Conseil des ministres puisse prendre une décision éclairée.** En 1989, le Bureau du Conseil des ministres a envoyé une note de service aux sous-ministres sur la qualité des soumissions au Conseil des ministres. Il y faisait remarquer que les soumissions ne présentaient souvent qu'une seule option, ou que l'analyse des autres options penchait fortement en faveur d'une série de mesures particulières.

Parfois, les ententes contractuelles signées entre le ministère et les requérants ne correspondaient pas exactement aux documents soumis au Conseil des ministres.

3.8 suite

Par exemple :

Projet n°2

La soumission au Conseil des ministres a minimisé le coût réel de l'aide provinciale. Elle ne mentionnait pas les coûts supplémentaires suivants :

- 23 millions de dollars de coûts d'infrastructure;
- 14 millions de dollars en exemptions de taxes provinciales;
- 8 millions de dollars par suite de la vente de terres de la Couronne au-dessous de la valeur du marché.

En réalité, la création de ces 1 000 emplois a coûté à la province approximativement 100 000 dollars par emploi et non 44 000 dollars comme l'affirmait la soumission.

Cette dernière affirmait également que l'on parviendrait à un contenu canadien de 20 pour cent. Cependant, l'entente conclue avec la compagnie stipulait simplement que ladite compagnie devrait faire «tous les efforts possibles» en ce sens. Aucune définition de cette expression n'était donnée.

Projet n°6

Selon la soumission au Conseil des ministres, ce projet s'accompagnerait de la création de 134 emplois directs. Ce chiffre avait été établi d'après le plan commercial du requérant.

Cependant, dans l'entente ultérieurement signée, ce chiffre était tombé à 66. La compagnie nous a fait savoir que le premier chiffre n'était pas réaliste.

Projets refusés

Le ministère ne garde pas de répertoire des projets qui lui sont soumis pour une aide financière. À notre demande, le ministère a établi une liste de tous les projets qu'il a étudiés, soit plus de 200, sur laquelle nous avons choisi sept projets refusés que nous avons étudiés.

Nous avons constaté les mêmes carences que celles notées plus haut pour les projets approuvés. Par exemple, il y faisait défaut d'une analyse suffisante pour justifier un refus. Qui plus est, il n'y avait eu aucun suivi pour déterminer si certains projets avaient été réalisés sans l'aide du gouvernement et s'ils avaient été couronnés de succès.

À notre avis, ce type de suivi permettrait au ministère de perfectionner continuellement ses méthodes d'évaluation.

3.8 suite

SURVEILLANCE DES PROJETS

Rôles mal définis

Le ministère n'avait pas clairement défini le rôle de la SDO en matière de surveillance des projets. C'était à elle d'interpréter ce rôle, selon son bon vouloir.

Une fois que la SDO avait pris en main un projet, le ministère ne s'en souciait pratiquement plus. La SDO ne contactait le ministère que lorsque des problèmes graves surgissaient.

Les experts-conseils de la SDO ne participent pas aux négociations ou à la rédaction des ententes. À notre avis, une participation est importante pour bien comprendre les ententes et pour se familiariser avec les projets. En outre, une participation de ce genre aurait un impact sur les obligations redditionnelles de la SDO et l'inciterait à remplir son rôle de manière plus efficace. L'exemple suivant illustre bien ce point :

Projet n°6

Dans sa soumission au Conseil des ministres, le ministère affirmait qu'une nouvelle usine réduirait la pollution de l'environnement d'une région donnée en utilisant environ 130 000 tonnes métriques de déchets de bois, qui seraient autrement brûlés ou jetés dans les environs par les scieries. Comme cette condition ne figurait pas à l'entente, ni les experts-conseils de la SDO, ni le ministère n'ont cherché à connaître par la suite la quantité de bois consommée par l'usine. Nous avons appris lors de notre visite à cette usine que cette dernière n'avait utilisé que 30 000 tonnes métriques en 1990, soit 20 pour cent de la consommation annuelle prévue.

Lors de notre vérification, nous avons appris que le ministère et la SDO préparaient un protocole d'entente pour déterminer leurs responsabilités et rôles respectifs.

Surveillance insuffisante des projets

Un projet doit faire l'objet d'une surveillance constante tout au long de sa durée. On obtient ainsi la certitude que les cosignataires sont satisfaits et que la province en tire tous les avantages prévus. Typiquement, la création d'emplois, la formation professionnelle et la composante canadienne entrent en jeu.

La SDO ne dispose pas de directives officielles pour aider ses experts-conseils. Ces derniers doivent se fier à leur bon sens pour décider de ce qu'il faut surveiller et comment. Nous avons remarqué que les renseignements figurant dans les dossiers de projets étaient surtout d'ordre financier et qu'ils étaient soumis par les requérants. La documentation sur les travaux effectués par les

Industrie, Commerce et Technologie
Aide industrielle

3.8 suite

experts de la SDO était en général sommaire. Plus particulièrement, nous n'avons relevé aucune preuve de suivi sur les avantages les plus importants pour la province qui sont énoncés dans les ententes. Par exemple :

- Beaucoup d'ententes exigeaient de leur bénéficiaire qu'il fasse tous les «efforts possibles» pour augmenter le niveau du contenu canadien. Pourtant, les experts-conseils n'ont jamais tenté de définir ces termes ni d'en surveiller la mise en application. Nous avons remarqué par exemple que le niveau du contenu canadien allait de 20 à 45 pour cent pour les trois projets automobiles (projets n°1, 2 et 3).

- Toutes les ententes comportaient des clauses normalisées sur la formation professionnelle. Elles étaient prévues afin d'assurer la création de nouveaux emplois qualifiés et d'éviter qu'ils ne soient pourvus à partir du personnel existant. Pourtant, persuadés que le ministère de la Formation professionnelle (MFP) se chargeait de cette tâche, les experts-conseils s'en sont désintéressés la plupart du temps. Mais le MFP a soutenu qu'aucun arrangement de ce genre n'existait.

La SDO a précisé que ces carences étaient dues en partie aux ententes qui étaient mal rédigées et au manque de communications avec le ministère.

On nous a fait savoir que la SDO préparait un manuel de méthodologie pour améliorer ses fonctions de surveillance.

RÉPONSE

Le sous-ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie a répondu à notre rapport de vérification.

GÉNÉRALITÉS

«La vérification n'a été ni complète, ni détaillée. Exception faite des projets négociés par la SDO, ceux qui ont été choisis ont été évalués et approuvés il y a de nombreuses années, bien avant que le personnel actuel ne soit impliqué. On s'étonne donc qu'aucun effort n'ait été entrepris pour se mettre en rapport avec le personnel des gouvernements provincial et fédéral alors en poste. On s'étonne également qu'aucun effort n'ait été entrepris pour étudier les relevés gouvernementaux pertinents, autres que les dossiers de la SDO et de la Section de l'adaptation aux changements technologiques.»

ÉVALUATION DES PROJETS

Mandat mal défini

«Bien que ce soit le programme d'aide industrielle qui ait éventuellement fourni les fonds au constructeur de remorques et au fabricant de pièces automobiles, il

3.8 suite

n'y avait aucune raison de penser qu'il en serait ainsi lorsque la SDO a fait son apparition sur la scène. Par exemple, dans le cas du constructeur de remorques, il avait été prévu à l'origine que le ministère des Transports pourrait fournir les fonds, comme le précisait le procès-verbal du Conseil des ministres portant sur cette transaction. Quant aux deux autres transactions, rien n'indiquait au premier abord que l'aide financière requise dépasserait les capacités de la SDO. Il n'y avait pas lieu de changer d'organisme prêteur à mi-course. Le sous-ministre du MICT en poste à l'époque était d'accord avec les recommandations de la SDO pour ces deux transactions. Dans tous les cas, la SDO obtient, d'elle-même ou en collaboration avec d'autres ministères, l'autorisation du Conseil des ministres pour les transactions qui dépassent les limites qui lui ont été imposées. C'est ce qu'elle a fait pour chacun de ces cas.

«Les faits supplémentaires suivants, qui auraient dû être pris en considération dans le commentaire de vérification, sont également inaliénables des cas mentionnés :

> *«Pour le projet n°8, on voit mal de qui provient la recommandation contestable. Si c'est celle du ministère des Transport, c'est là qu'il faut aller chercher les réponses. Si c'est celle de la SDO, cette dernière avait bien précisé que le financement était «très risqué».*
>
> *«Pour le projet n°9, on avait prévu un délai de six mois qui devait permettre à la firme de restructurer son exploitation. La SDO savait pertinemment que cet investissement était très risqué, mais les coûts accompagnant une faillite immédiate avaient également pesé lourd dans la balance. En effet, la collectivité locale souffrait déjà de la fermeture de plusieurs fabricants importants de pièces automobiles dans la région. En fin de compte, si la compagnie n'a pas été capable de surmonter ses difficultés, elle est cependant restée ouverte six mois de plus pendant lesquels elle a employé plus de 200 travailleurs.*
>
> *«Pour ce qui est du fabricant de tapis, le fait que l'avenir d'une industrie peut être affecté par une situation commerciale défavorable et par la concurrence étrangère n'indique en aucune façon que toutes les compagnies appartenant à ce secteur industriel feront faillite. La SDO ne doit pas laisser aux banques le soin de lui dicter sa conduite. Depuis cet investissement, la compagnie s'est acquittée d'une dette de 12,7 millions de dollars au séquestre avec huit mois d'avance sur les prévisions, a réalisé ses objectifs de ventes et a été rentable. Plus important encore, la compagnie, qui a été en mesure depuis sa remise en route de réembaucher 350 employés, prévoit d'en engager 25 de plus dans les mois à venir.»*

Industrie, Commerce et Technologie
Aide industrielle

3.8 suite

Pas d'évaluation du besoin d'aide

«Pour le projet n°2, les relevés du ministère indiquent 73 millions de dollars (et non environ 100 millions de dollars) en prêts et subventions approuvés - un prêt remboursable de 35 millions de dollars, une subvention de formation de 15 millions de dollars et 23 millions de dollars pour les coûts d'infrastructure.

«[Dans les deux projets n°2 et n°3], les compagnies voulaient s'installer au Canada sans pour autant avoir décidé de l'Ontario. Le Québec, qui était en concurrence féroce avec l'Ontario et les autres provinces, offrait une aide financière généreuse. En fait, deux autres constructeurs automobiles ont investi au Québec parce que l'Ontario n'était pas disposé à faire une offre aussi intéressante que celle de cette province. Sur le plan de la situation géographique, le Québec est également en mesure de fournir la plupart des avantages mentionnés dans le rapport. Le fait qu'une autre compagnie [étrangère] n'a reçu qu'une aide minime ne diminue en rien les profits substantiels provenant des investissements effectués dans les projets n°2 et n°3.»

Manque de garantie de réussite du projet

«Les critiques dans cette section portent essentiellement sur les objectifs qui n'ont pas été réalisés. C'est exact, mais chacun sait que même les analystes les plus chevronnés n'ont pas prévu la capacité excédentaire de production automobile en Amérique du Nord, ni la récente récession.

«Pour le projet n°4, le rapport ne mentionne pas que la compagnie avait accepté de s'installer à Collingwood, ville touchée par une perte importante d'emplois suite à la rationalisation des chantiers navals, pour satisfaire la province.»

Niveau d'aide incohérent

«Il n'est pas réaliste de penser que les niveaux de financement en «dollars par emploi» resteront invariables d'un projet à l'autre. Ceci ne constitue que l'un des nombreux facteurs évalués avant de prendre la décision d'accorder une aide financière. Le coût plus élevé par emploi du projet n°2 provient essentiellement d'une concurrence acharnée entre l'Ontario et six autres provinces.»

Carences au niveau des soumissions au Conseil des ministres

«Pour le projet n°2, en ce qui concerne les coûts mentionnés :

> *«La première soumission au Conseil des ministres ne mentionnait pas les coûts d'infrastructure parce que leur montant n'avait pas encore été déterminé. Ce dernier a été approuvé à un réunion ultérieure du Conseil.*

3.8 suite

«Tout fabricant admissible est en droit de se prévaloir d'une exemption des taxes de ventes provinciales sans autorisation préalable du Conseil des ministres.

«À cette époque, le prix de vente des terres de la Couronne n'était pas au-dessous de la valeur marchande des terrains agricoles non viabilisés.

«Pour le projet n°2, il faudrait préciser que :

«Les dossiers de la SDO indiquaient que la compagnie avait réalisé ou dépassé ses objectifs de production et d'emploi.

«L'usine ontarienne de la compagnie a été récemment citée par J.D.Power & Associates comme offrant un produit automobile de très haute qualité en Amérique du Nord.»

SURVEILLANCE DES PROJETS

Rôles mal définis

«Contrairement à ce qu'affirme le rapport de vérification, le rôle de la SDO en matière de déboursement et de surveillance des projets est clairement précisé par le manuel administratif du ministère (section n° MA-15-02-05). Les contraintes de surveillance pour chaque projet sont définies par les ententes de prêts négociées après le processus d'évaluation et d'approbation.»

Remarque du rédacteur : Le manuel mentionnait que la SDO était responsable de la surveillance des projets, sans pour autant donner de détails sur la manière de s'acquitter de cette tâche.

Surveillance insuffisante des projets

«La SDO concentre sa surveillance dans des domaines tels que l'investissement en capital et la création d'emplois où les ententes de prêts prévoient des objectifs précis à réaliser. Les méthodes de surveillance mettent à juste titre l'accent sur ces clauses où les entreprises sont quantifiables, qui sont dotées d'objectifs précis et qui sont donc plus faciles à mettre en application. Compte tenu des ressources limitées dont nous disposons, c'était et cela reste une base prudente de surveillance des ententes.»

Le sous-ministre des Transport a répondu aux points portant sur le projet n°8 dont il est question dans la partie Commentaire, sous la rubrique «Mandat mal défini».

«Le ministère des Transports n'a pas participé à la prise de décision de 1988 relative à l'octroi d'une garantie d'emprunt d'un million de dollars.

Travail
Santé et sécurité dans la construction

3.8 suite

«En novembre 1989, le gouvernement a annoncé son intention de promulguer une loi autorisant l'augmentation de la longueur admissible des remorques, qui passerait de 48 à 53 pieds.

«Suite à cela, les constructeurs de remorques ont informé le ministère que les nouvelles commandes pour les remorques de 48 pieds étaient en baisse et que les commandes déjà passées avaient été annulées, en attendant l'adoption de cette nouvelle loi.

«Deux constructeurs de remorques ont fait une demande d'aide financière auprès du gouvernement en raison du déclin de leurs affaires occasionné par l'annonce du gouvernement.

«L'évaluation de cette demande comprenait une étude des risques par la SDO.

«Des représentants de la SDO, du Trésor, du MICT et du MTO se sont réunis à plusieurs reprises et ont proposé cette recommandation en fonction de la nouvelle loi permettant des remorques plus longues, pour augmenter la productivité de l'industrie du transport par camions en Ontario. La recommandation avait établi le besoin de conserver la viabilité de l'industrie de fabrication des remorques en Ontario, et de ce constructeur en particulier, pendant cette période d'incertitude.»

3.9
Santé et sécurité dans la construction, ministère du Travail

La Direction de la santé et de la sécurité dans la construction, ministère du Travail, veille à l'application et au respect de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (la Loi) ainsi que de ses règlements, relativement aux projets de construction.

Pour l'année financière 1991, la direction a dépensé 10,5 millions de dollars; elle comptait 153 employés.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification a compris des discussions avec les dirigeants et les employés de la direction, des visites dans huit des 14 bureaux de district, et l'examen de 370 dossiers d'inspection.

Nous avons évalué si :

- un système satisfaisant était en place pour mesurer et faire connaître l'efficacité du programme;
- les ressources étaient utilisées efficacement;
- la formation du personnel était adéquate.

3.9 suite

CONCLUSIONS

GESTION DES RÉSULTATS

Le système mis en place pour mesurer et faire connaître l'efficacité du programme était non satisfaisant.

- **Les mesures en place représentaient des indicateurs de production et n'étaient pas pertinentes pour évaluer les répercussions du programme sur le milieu de travail.**

UTILISATION DES RESSOURCES

Les ressources n'étaient pas utilisées efficacement.

- **Les inspecteurs préparaient peu de plans de travail.**
- **De nombreux projets prioritaires ne faisaient jamais l'objet d'une inspection.**
- **Aucun système n'était en place pour identifier les contrevenants récidivistes.**
- **Un certain nombre de projets n'étaient pas inspectés durant les étapes critiques du début des travaux de construction.**
- **Le système et la technologie informatiques de gestion de la direction avaient besoin d'être modernisés, pour améliorer le service et la productivité.**

RESSOURCES HUMAINES

Les contrôles exercés sur la formation du personnel étaient satisfaisants.

HISTORIQUE

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et ses règlements procurent des normes minimales de santé et de sécurité, pour les lieux de travail, dans toute la province. Les règlements de construction imposent des normes précises pour l'industrie, sur diverses questions : entreposage et manutention de substances toxiques en milieu de travail; spécifications techniques des échafaudages, des explosifs et des grues; conditions de travail dans les lieux confinés comme les tranchées, les tunnels et les plongées commerciales. La direction veille au respect de la Loi et de ses règlements par divers moyens, notamment par le biais d'inspections, d'enquêtes, de consultations et de poursuites en justice.

Travail
Santé et sécurité dans la construction

3.9 suite

Depuis notre dernière vérification, la direction a subi une restructuration majeure et a fait l'objet d'une enquête importante menée par G.G. McKenzie et J.I. Laskin. Le rapport des enquêteurs, paru en 1987, réaffirme l'orientation du ministère quant à l'application de la Loi et au Système de responsabilité interne (SRI). En vertu de ce système, la responsabilité première du respect de la Loi incombe aux employeurs et aux employés.

Le 1er juillet 1991, une réorganisation majeure a eu lieu au ministère du Travail. D'après les dirigeants, celle-ci permettra de régler bon nombre des problèmes constatés durant notre vérification. En vertu de la nouvelle structure, une organisation régionale présidée par six directeurs de secteur, et appuyée par la Direction des services de soutien technique à la santé et à la sécurité au travail, applique la Loi et veille à son respect.

COMMENTAIRE

GESTION DES RÉSULTATS

En septembre 1988, le Conseil de gestion a instauré une nouvelle directive sur l'efficacité des programmes, intitulée «Gestion des résultats». Celle-ci a pour objectif de sensibiliser davantage les ministères à la nécessité d'évaluer continuellement l'efficacité de leurs programmes.

La Gestion des résultats est un processus permanent d'examen et de compte rendu, stipulant que les ministères doivent :

- déterminer des objectifs clairs ainsi que des buts pour atteindre ces objectifs;
- surveiller si ces buts sont bien atteints;
- évaluer périodiquement la pertinence des programmes, objectifs et buts du ministère.

Mesures non satisfaisantes de l'efficacité du programme

L'objectif premier de la direction est de :

> «Réduire les risques de maladies, de blessures et de décès dans les industries de la construction, de la plongée commerciale et du nettoyage des vitres, en s'assurant que le milieu de travail est sain et sûr, dans toute la province de l'Ontario.»

Bien que ce mandat définisse l'orientation de la direction, le fait qu'il soit général rend difficile l'élaboration de buts utiles, clairs et exacts pour mesurer jusqu'à quel point l'objectif voulu est atteint. En particulier, de nombreux facteurs échappent au contrôle de la direction, ce qui joue sur ses possibilités de réduire

3.9 suite

les accidents dans la province. Ainsi, l'attitude des employeurs et des employés envers les questions de santé et de sécurité est un facteur important au niveau de la réduction du nombre des accidents. En outre, diverses organisations, comme la Commission des accidents du travail et l'Association de sécurité dans la construction exercent, elles aussi, une influence sur la réduction des accidents.

Par suite des liens entre les divers programmes et activités de ces organisations, il est extrêmement difficile de mesurer l'effet réel qu'ont exercé, à elles seules, les activités de la direction sur la réduction du nombre des accidents. Toutefois, l'effort collectif de la direction et des autres organisations a eu un effet positif sur ce point, dans la province, au fil de plusieurs années, comme en témoignent les statistiques sur les accidents fournies par l'Association de sécurité dans la construction.

Nonobstant les difficultés inhérentes à mesurer les effets des activités de la direction sur le nombre d'accidents, nous avons conclu que le système de rapports de celle-ci pourrait mieux mesurer et communiquer l'efficacité du programme. **Les mesures et les buts utilisés par la direction fournissaient certes des renseignements utiles sur les activités du programme, mais ne permettaient pas d'évaluer efficacement l'effet de ce programme sur le milieu de travail.** Ainsi, diverses mesures étaient plus représentatives de la performance opérationnelle que de l'efficacité du programme : nombre d'inspections réalisées durant une période; nombre d'enquêtes effectuées; nombre total d'ordonnances émises; nombre de poursuites achevées.

Pour être utiles, les mesures doivent être directement reliées aux activités de la direction. Or les principales activités qui contribuent à répondre aux objectifs de la direction sont les suivantes :

- application de la Loi et de ses règlements;
- promotion du Système de responsabilité interne (SRI);
- éducation et sensibilisation face aux principales questions de santé et sécurité.

Nous avons suggéré que pour chacune de ces activités, la direction définisse des buts qui pourraient faire l'objet d'une surveillance et de rapports. Par exemple, pour mesurer les activités d'application de la Loi, on pourrait inclure des buts sur :

- le pourcentage des cas où la Loi et ses règlements sont respectés dans des lieux de travail ou par des constructeurs actifs et à hauts risques;

3.9 suite

- la réduction du nombre de lieux de travail ou de constructeurs à hauts risques;

- la réduction de type précis d'accidents ou de blessures donnant lieu à des arrêts de travail.

De tels buts permettraient à la direction d'allouer plus efficacement ses ressources, de surveiller dans quelle mesure elle est capable d'atteindre ses visées, et donc de contribuer à réduire le nombre d'accidents, en faisant respecter la Loi. En outre, l'intégration des résultats au processus décisionnel contribuerait à mieux orienter la gestion du programme.

La direction a précédemment eu recours, de manière informelle, à de telles méthodes pour viser et surveiller avec succès des dangers comme les chutes dues à l'absence de garde-fous et de systèmes d'arrêt, l'effondrement de tranchées par suite d'un étayage insuffisant, et les accidents résultant d'échafaudages mal construits. Mais ces buts non officiels avaient été établis à partir de données sur les décès, qui représentent uniquement une faible partie des accidents en milieu de travail, et qui échappent généralement au contrôle de la direction.

Nous avons suggéré que des données sur les accidents ou sur les blessures causant des arrêts de travail seraient un point de départ plus approprié. Certes, le système informatique existant ne permettait pas de collecter de telles données, mais des renseignements de ce type existaient à la Commission des accidents du travail (CAT). Ces données pourraient fournir un point de départ solide à partir duquel déterminer des buts et procéder à une analyse des tendances. La direction a déjà reconnu la valeur des renseignements de la CAT, et les a utilisés pour identifier 40 des pires contrevenants en matière de santé et de sécurité au travail, dans la province.

UTILISATION DES RESSOURCES

L'application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* est guidée par la notion de respect personnel volontaire qui la sous-tend, et qui est désignée par le nom de Système de responsabilité interne (SRI). Comme mentionné précédemment, cette notion attribue la responsabilité première du contrôle des risques en milieu de travail aux personnes les plus touchées : l'employeur, le superviseur des lieux et l'employé. Le succès de ce système repose sur l'engagement de ces personnes, et sur leur sensibilisation à leurs responsabilités. Dans une certaine mesure, il dépend aussi de la présence et du soutien assurés à ce concept par le personnel du ministère, en milieu de travail.

La direction veille au respect et à la promotion du SRI par des moyens comme les inspections de routine dans les projets de construction, les poursuites intentées aux contrevenants, et les consultations sur la sécurité avec les entrepreneurs en construction, les travailleurs, les différents secteurs de l'industrie, les groupes syndicaux et le public.

3.9 suite

Contrôles sur l'utilisation du personnel

La direction a mis en place des méthodes pour gérer ses coûts de dotation en personnel. Cependant, nous avons noté plusieurs faiblesses qui nuisent à un usage efficace de ses inspecteurs et de leurs activités. Ces faiblesses étaient notamment les suivantes :

- manque de plans de travail préparés par les inspecteurs et approuvés par le personnel de direction, pour orienter le plus judicieusement leurs activités;
- manque de contrôles pour s'assurer que tous les projets prioritaires étaient inspectés;
- manque de contrôles sur la planification horaire des inspections, pour les faire coïncider avec les périodes où les risques d'accidents sont les plus élevés au travail.

Plans de travail non préparés

Les plans de travail constituent des échéanciers planifiés d'activités pour chacun des inspecteurs, dans un avenir immédiat (plans hebdomadaires). La politique de la direction attribue la responsabilité de ces plans aux inspecteurs, agissant en consultation avec leur supérieur.

Nous avons constaté que peu d'inspecteurs préparaient des plans de travail. Aucun de ceux qui en préparaient ne le faisait en consultation avec son supérieur.

La seule méthode à laquelle recouraient les dirigeants pour s'assurer que les projets étaient adéquatement inspectés était d'étudier par la suite les fiches horaires hebdomadaires des inspecteurs (sommaires hebdomadaires des heures de travail). Certes, cette méthode permettait aux dirigeants d'offrir certains conseils aux inspecteurs, mais elle restait d'une utilité limitée car les inspecteurs ne comptaient généralement pas retourner sur un même lieu de travail ou dans une même région pendant un certain temps.

D'après nous, les inspecteurs devraient pouvoir déterminer quand un lieu de travail devrait être inspecté à nouveau, et ils devraient donc préparer des plans de travail indiquant les inspections à faire régulièrement pour les projets en cours. Nous convenons que ces plans de travail ne pourraient pas être statiques, et qu'ils seraient donc modifiés en cas d'incidents. Toutefois, advenant des écarts entre les inspections faites et celles prévues aux plans de travail, les inspecteurs devraient fournir des explications et modifier leurs plans futurs en conséquence.

3.9 suite

Non inspection des projets prioritaires

La politique de la direction exige que certains critères soient suivis pour déterminer la priorité et la fréquence des inspections, notamment :

- l'envergure du projet et le nombre d'employés;
- les ordonnances pendantes ou précédemment émises;
- le type de dangers et le degré de risques dans un lieu de travail donné;
- la complexité du projet;
- la présence de substances désignées;
- l'efficience du représentant ou du comité de santé et de sécurité.

L'envergure du projet et le nombre d'employés jouent un rôle majeur dans la détermination de la priorité des inspections. **Nous avons étudié un échantillon représentatif des dossiers et nous avons toutefois relevé de nombreux cas où les projets n'avaient pas été inspectés, alors qu'ils auraient dû l'être vu leur envergure et le nombre de leurs employés.** Par exemple, sur les 370 dossiers d'inspection vérifiés, nous avons relevé 85 projets qui n'ont pas été inspectés. De ces 85, presque la moitié était des projets de plus d'un million de dollars.

Pas de système pour identifier les contrevenants récidivistes

L'une des méthodes les plus efficaces de travail proactif consiste à viser les contrevenants récidivistes. Les récidivistes sont les particuliers, les constructeurs et les superviseurs qui contreviennent continuellement aux dispositions de la Loi et à ses règlements. Le non respect des textes de loi et des règlements de sécurité concernant les travailleurs entraîne des accidents.

Pourtant, durant la période de notre vérification, il n'existait pas de système à la direction pour identifier les récidivistes. La direction s'en remettait à l'expérience de chacun des inspecteurs pour identifier les secteurs problématiques. Par conséquent, à l'exception du suivi entrepris par chacun des inspecteurs, la direction ne s'acquittait pas de l'important travail proactif à faire, comme les consultations avec les entreprises auteures d'infractions ou les inspections plus fréquentes et plus rigoureuses de leurs projets.

Amélioration possible des échéanciers d'inspection

Il faudrait planifier les inspections de sorte qu'elles aient lieu quand les travaux sont les plus intenses ou quand les risques d'accidents sont les plus grands, dans les divers lieux de travail. Le rapport Mckenzie-Laskin a fait la recommandation suivante :

3.9 suite

> «Il faut donner aux régions la possibilité d'analyser les tendances quant aux accidents et aux blessures sur chaque lieu de travail, d'identifier les entreprises problématiques, de déterminer l'échéancier des inspections et d'orienter très précisément celles-ci.»

Nos discussions avec les dirigeants montrent que les risques d'accidents sont les plus élevés durant la première moitié d'un projet. **Pourtant, notre vérification des dossiers d'inspection a montré que 88 des projets étudiés par nous n'avaient pas été inspectés durant cette période.**

Par contre, nous avons constaté qu'un certain nombre d'inspections avaient été faites sur des lieux de projets inactifs.

L'occasion existe de concevoir un système pour planifier les inspections de sorte à les faire coïncider avec la première moitié des travaux de construction, en recourant à des données comme la description et l'envergure des projets, leur date prévue de démarrage, que fournissent les constructeurs dans leurs Avis de projets.

Informatique

Le rapport Mckenzie-Laskin notait que :

> «Le système et la technologie informatiques de la division devraient faire l'objet d'un examen et d'une modernisation pour répondre aux besoins des utilisateurs, conformément au mandat et à l'organisation de la division.
>
> «Les systèmes et la technologie informatiques de gestion doivent être hautement prioritaires dans toute organisation, et particulièrement dans la division, où l'efficience et l'efficacité des inspecteurs sont en cause. Les plaintes concernant le procédé d'inspection, la capacité de planifier les charges de travail, et la nécessité de données utiles et exactes, sont toutes des symptômes d'un problème sous-jacent - à savoir l'insuffisance des systèmes de données de gestion et de la technologie informatique.»

Ce problème de «l'insuffisance des systèmes de données de gestion et de technologie informatique» subsistait au moment de notre vérification. La principale recommandation faite dans le rapport au sujet de l'informatique n'avait jamais été complètement mise en oeuvre. **Ainsi la direction n'avait jamais complètement élaboré, ni utilisé, de base informatique de données.**

Avec le système manuel existant, tous les rapports d'inspection des projets étaient classés par projet, sans possibilité de recoupements pour déterminer les différents projets relevant d'un même constructeur. Différents dossiers de projets, relevant d'un même constructeur, auraient donc fort bien pu se trouver dans différents

3.9 suite

bureaux de district (chacun des dossiers étant dans le bureau de district où était situé le projet). La direction ne pouvait donc pas déterminer si des infractions similaires avaient été commises, pour différents projets relevant d'un même constructeur, aussi bien à l'échelle d'un district que de toute la direction.

Comme mentionné précédemment, la direction a eu recours, faute de mieux, au système de la CAT pour identifier les 40 pires contrevenants aux règlements de sécurité dans la province. Mais les données que fournit ce système ont généralement une année de retard et provenaient uniquement des demandes d'indemnisation d'accidents. Par conséquent, elles étaient d'une utilité limitée pour la direction dans le cadre de son travail proactif.

L'absence d'une base informatique de données restreignait la capacité des dirigeants à surveiller les inspections. Avec le système manuel existant, les dirigeants devaient passer en revue les dossiers individuels d'inspection des projets pour déterminer les risques présentés, l'avancement des travaux, et les possibilités de faire des commentaires quant aux dates d'inspection. Il s'agissait là d'un processus long et inefficace.

L'un des bureaux de district est parvenu à surmonter le problème en tenant manuellement un relevé des projets. Ce relevé servait de base de données car il répertoriait les inspections faites sur un lieu, en indiquant aussi bien le stade d'avancement des travaux que la date de l'inspection. Toutefois, la mise à jour de ce relevé était à la fois lente et complexe, ce qui nuisait à son utilité.

Nous avons noté que les moyens informatiques disponibles dans les bureaux de district étaient minimes et qu'aucun ordinateur n'était utilisé pour les activités sur le terrain. Bon nombre des activités de la direction continuaient de faire l'objet d'un traitement manuel.

La direction nous a fait savoir qu'un nouveau système informatique d'envergure ministérielle était en préparation et qu'à compter du 1er juillet 1991 la première des trois phases de ce système serait mise en place. La mise en oeuvre complète du système, elle, prendrait plusieurs années.

RESSOURCES HUMAINES

En juillet 1989, le Secrétariat des ressources humaines a instauré des directives sur la vérification de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Ontario. Ces directives ont été appliquées pour vérifier les programmes de formation, à la direction.

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.9 suite

Contrôles satisfaisants sur la formation du personnel

Le rapport Mckenzie-Laskin s'était montré très critique des activités de formation, tout particulièrement à la Direction de la santé et de la sécurité dans la construction. Au moment de ce rapport, les activités de formation étaient quasi inexistantes à la direction.

Lors de notre examen des activités de formation, nous avons constaté que les principales recommandations présentées dans le rapport avaient été suivies, avec notamment :

- la mise en place d'une politique officielle de formation pour les nouveaux inspecteurs, comprenant un programme formel de six mois de formation sur les lieux de travail;
- la création de cours de base;
- des tests obligatoires pour les participants inscrits aux cours de formation;
- dix jours de formation par an, pour chacun des inspecteurs, pour perfectionner leur formation et leurs connaissances professionnelles.

Suite à notre vérification par sondage, nous avons conclu que des procédés satisfaisants étaient en place pour élaborer, mettre en oeuvre et surveiller les cours de formation. Ainsi :

- les cours reflétaient les besoins identifiés, en vue desquels ils avaient été préparés;
- les activités de formation s'inscrivaient dans les objectifs de la direction.

RÉPONSE

La réponse du sous-ministre comprenait les commentaires suivants :

«Au cours de la dernière année financière, le ministère a fait l'objet d'une planification stratégique globale. Ce projet a eu pour résultat la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle qui permettra d'améliorer la prestation du programme, d'évaluer plus précisément son efficacité, et d'utiliser une informatique de pointe pour assurer en fin de compte de meilleurs services à la clientèle.»

Travail
Santé et sécurité dans la construction

3.9 suite

GESTION DES RÉSULTATS

Mesures non satisfaisantes de l'efficacité du programme

«Le Programme de la santé et de la sécurité dans la construction reconnaît la nécessité d'agir de manière systématique pour élaborer un mécanisme qui permette de suivre et de continuellement évaluer avec quelle efficacité les activités du programme sont mesurées. Le programme aimerait souligner qu'il existe des difficultés inhérentes à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un tel mécanisme, surtout quand les mesures quantitatives de la performance lui servent de moyens de s'acquitter de son mandat. Une partie des difficultés réside dans l'identification de moyens utiles de mesurer les répercussions du programme, qui constituent un outil adéquat d'évaluation de la performance. Le programme reconnaît l'existence des variables provenant d'autres parties, notamment les relations synergiques établies entre les diverses organisations qui contribuent à permettre à la direction de remplir son mandat et d'atteindre son objectif premier.»

UTILISATION DES RESSOURCES

Contrôles sur l'utilisation du personnel

Plans de travail non préparés

«Nous reconnaissons l'absence de plans de travail formels destinés à contrôler les activités des inspecteurs. La direction a eu pour principe de s'en remettre au concept d'initiatives personnelles de ses employés, surtout lorsqu'il s'agissait d'évaluer les charges de travail ou les pressions professionnelles, tout en maximisant les inspections prioritaires pour chacun des agents de la santé et de la sécurité dans la construction. Ces inspections ne s'appuient pas uniquement sur les connaissances que peut avoir l'inspecteur quant aux besoins d'un secteur géographique auquel il est assigné, mais peuvent dépendre également d'un ensemble de consultations entre particuliers, équipes d'inspection ou personnel de direction, et résulter de l'examen du relevé quotidien des incidents survenus, qui note les avis du ministère.

«La surveillance nécessaire pour allouer judicieusement le temps du personnel se fait par un examen continu des rapports d'inspection des projets, des fiches hebdomadaires d'activités et des rapports d'incidents présentés par un agent ou un dirigeant. Ce procédé permet non seulement de déterminer la nécessité de modifier les charges de travail, mais aussi de viser certains secteurs professionnels le cas échéant, de procéder à un examen des besoins des divers clients et des activités des inspecteurs, et de faire surveiller comme il convient les lieux de travail par les inspecteurs en service dans une région.

3.9 suite

«Conformément aux politiques et méthodes de la direction, la détermination des priorités quant à la charge de travail réactive se faisait principalement à partir des avis ministériels d'accidents mortels, critiques ou mineurs, d'événements, de refus de travail et de représailles, en consultation avec le directeur de district et l'équipe d'inspection.

«Au cours des dernières années, du fait que les demandes de la clientèle se sont accentuées, et que des lois ont été modifiées ou promulguées, alors que les effectifs d'inspection restaient plutôt statiques, de nouvelles pressions opérationnelles sont apparues qui ont réduit de plus en plus de nombreuses initiatives prises par la direction pour régler la question de la charge de travail proactive.

«Le programme reconnaît la nécessité de continuer à prendre des initiatives relativement aux plans de travail, en faisant appel au nouveau système informatique fusionné, surtout dans le contexte de la planification opérationnelle de la division.»

Non inspection des projets prioritaires

«La direction aimerait souligner que les projets sont classés «prioritaires» en grande partie d'après l'évaluation des risques potentiels du projet, et non uniquement en fonction de sa valeur financière. D'autres facteurs entrent également en compte quand on détermine la priorité des activités d'inspection, par exemple le fait qu'un entrepreneur soit connu pour ses infractions, ou le fait de savoir que des contrôles de la santé et de la sécurité sont en place dans les projets importants de construction. Grâce à l'entrée en service du système informatique d'interclassement (SII), on pourra plus aisément et plus régulièrement définir les priorités d'inspection des projets à risques élevés. De plus, la restructuration au ministère a mené à la mise en place d'un nouveau cadre organisationnel, qui contribuera à l'identification et à l'évaluation permanentes des risques existants et naissants de santé et de sécurité sur les projets de construction, dans toute la province.»

Pas de système pour identifier les contrevenants récidivistes

«La direction reconnaît que «viser les récidivistes» est l'une des nombreuses options qui existent pour prendre des mesures proactives, et elle admet qu'il faut élaborer des méthodes plus systématiques en ce sens. Viser les récidivistes est une activité qui a été conçue et intégrée au SII; elle contribuera à réaliser un équilibre réel entre les activités proactives et les activités réactives du personnel.»

Amélioration possible des échéanciers d'inspection

«Le ministère a mis au point (le SII) pour faciliter l'identification et l'analyse des cas et des tendances d'accidents et de blessures, dont dépendent ses activités d'inspection. La direction reconnaît que le degré de risques fluctue durant les

3.9 suite

divers types de projets de construction. Historiquement, la direction a fait un suivi des tendances identifiées par elle, grâce aux statistiques sur les blessures compilées en fonction du nombre et du type d'accidents. Ce suivi des tendances de l'industrie a mené à la création d'inspections ciblées dans les secteurs à hauts risques, notamment pour les chutes, les électrocutions et les blessures dues à l'effondrement des tranchées. En observant l'incidence de ce type d'accidents et leurs tendances historiques respectives, la direction a élaboré des programmes ciblés, dits «programmes éclairs», pour réduire le nombre de tels accidents sur certains projets de construction. Ainsi... en axant les inspections sur des cibles précises, on a pu réduire de cinq pour cent en une année (1989 par rapport à 1990) le pourcentage des accidents mortels résultant de chutes.

«Quelle que soit la période la plus favorable aux accidents lors d'un projet particulier, on compte que le recours au SII permettra de procéder à des inspections et à des consultations utiles et pertinentes, à toutes les phases de la construction.

«La direction a toujours eu pour politique de répartir ses activités opérationnelles de telle sorte qu'elles puissent inclure des projets proactifs, dans toute la mesure du possible, et plus particulièrement durant les premières étapes des projets complexes de construction. Les rencontres, les consultations et les études techniques précédant la construction ont été, sont encore, et resteront une partie essentielle du programme.»

Informatique

«La direction reconnaît que le système utilisé au moment de cette vérification ne fournissait pas suffisamment de données pour identifier systématiquement les récidivistes, pour faire coïncider les inspections avec les périodes de risques dans les lieux de travail, et pour employer avec efficience les ressources disponibles.

«Mais la direction ayant constaté ces faiblesses, la Division des opérations, en consultation avec d'anciennes directions, a instauré le Système informatique d'interclassement à compter du 1er juillet 1991. Cette date importante a été marquée par la mise en place de la phase 1, soit le développement des systèmes, la formation connexe, la collecte et l'entrée des données. En 1988, la direction avait instauré l'actuel «Système de recherche des poursuites» (système fondé sur un logiciel ORACLE permettant de dépister les ordonnances et les poursuites); ce système sert actuellement au développement de la composante du SII relative aux poursuites, applicable à l'ensemble du ministère. La mise en place du sous-système de recherche des poursuites du SII est prévue dans le cadre de la phase 3.

«Le SII permettra à tout le personnel ministériel de s'acquitter de ses fonctions et de servir la clientèle de manière plus informée et compétente, et d'offrir un service meilleur et plus efficient à l'industrie.

3.9 suite

«Le SII est un système à utilisateurs finals. Il permettra d'assurer un meilleur service à la clientèle en déterminant systématiquement et plus précisément les charges de travail, en orientant les activités d'inspection, et en partageant instantanément l'information entre tous les niveaux de personnel ministériel.

«La phase 1 du SII a commencé le 1er juillet 1991; la mise en place des phases 2 et 3 est respectivement prévue pour 1992 et 1993.»

3.10
Mesures d'efficacité et utilisation des ressources, Direction des normes d'emploi, ministère du Travail

La Direction des normes d'emploi, ministère du Travail, veille à l'application et au respect de la *Loi sur les normes d'emploi* (la Loi), participe avec les employeurs et les employés à la détermination des tarifs salariaux et des conditions d'emploi en vertu de la *Loi sur les normes industrielles,* et veille à l'application de barèmes équitables dans le cas de contrats gouvernementaux. Au cours de l'année financière 1991, les dépenses de cette direction se sont chiffrées à 12,2 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification a comporté des entretiens avec les agents et le personnel de la direction, des visites à six des dix bureaux régionaux et un examen de 360 enquêtes achevées.

Nous avons évalué si :

- un système satisfaisant était en place pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport;
- les ressources étaient utilisées efficacement;
- la formation du personnel était adéquate.

CONCLUSIONS

GESTION DES RÉSULTATS

Le système de mesures et de rapports de l'efficacité du programme était non satisfaisant. Les objectifs établis avaient davantage trait à la productivité du personnel qu'à l'efficacité du programme.

UTILISATION DES RESSOURCES

L'utilisation des ressources était non satisfaisante.

Travail
Normes d'emploi

3.10 suite

- **La direction avait presque renoncé aux inspections régulières, qui s'étaient pourtant révélées fort utiles pour détecter les infractions.**

- **Fréquemment, les procédures de vérification n'étaient pas mises en oeuvre quand on découvrait des infractions aux normes minimales d'emploi.**

- **Les poursuites étaient presque inexistantes, ce qui n'incitait guère les employeurs à se conformer volontairement à la Loi.**

- **Les enquêtes des demandeurs n'étaient pas achevées dans des délais opportuns et prenaient en moyenne 85 jours pour aboutir.**

- **Un statut prioritaire était accordé à certaines demandes, alors qu'une telle décision était injustifiée.**

- **Les technologies d'informatique et de communications étaient inadéquates dans les bureaux régionaux.**

RESSOURCES HUMAINES

Nous avons constaté que la formation du personnel était inadéquate.

HISTORIQUE

L'activité principale de la direction consiste à veiller à l'application de la *Loi sur les normes d'emploi.* Cette loi et ses règlements établissent des normes minimales d'emploi quant aux salaires et aux conditions de travail, notamment : salaire minimum, temps supplémentaire, équité salariale, paie de vacances, congés de grossesse, avis et indemnités de cessation d'emploi. La plus grande partie de la main-d'oeuvre en Ontario dépend de la Loi et de sa mise à exécution pour faire respecter ses droits d'emploi.

Pour faire respecter la Loi, la direction enquête sur les plaintes et les résout, procède à des inspections, éduque le public. Dix bureaux régionaux, situés un peu partout en Ontario, assurent ces services.

En juillet 1991, le ministère du Travail a subi une réorganisation majeure qui, selon ses dirigeants, permettra de régler bon nombre des questions soulevées par nous. Suite à cette réorganisation, une organisation régionale présidée par six directeurs de secteur veille à l'application et au respect de la Loi, avec le soutien de la Direction des pratiques d'emploi.

3.10 suite
COMMENTAIRE

GESTION DES RÉSULTATS

Mesures et rapports non satisfaisants de l'efficacité du programme

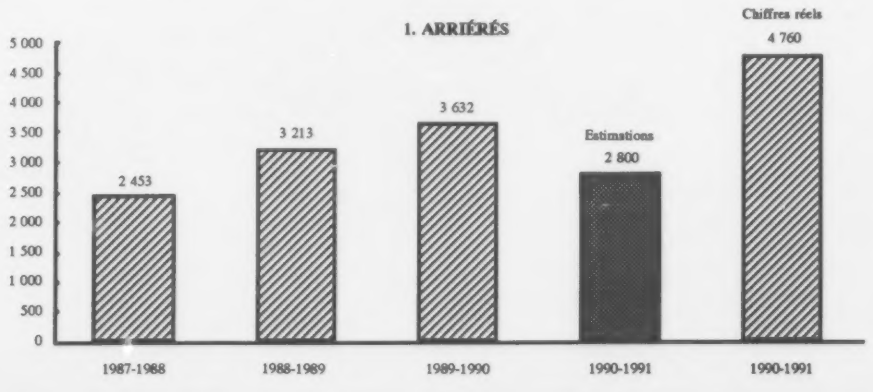
Il appartient aux employeurs de respecter la *Loi sur les normes d'emploi.* On ne peut donc pas attendre de la direction qu'elle détecte toutes les infractions commises par les employeurs à la Loi; la direction peut uniquement prendre des mesures pour minimiser les transgressions.

Pour évaluer dans quelle mesure elle parvient à «promouvoir le respect» de la Loi, il faut à la direction des objectifs montrant si les employeurs se conforment à la Loi et révélant plus précisément l'effet de ses activités sur l'observation de la Loi. Pourtant, **les statistiques produites par la direction tenaient davantage d'une analyse détaillée des enquêtes qu'à une évaluation de l'observation de la Loi.**

L'un des repères majeurs de production qu'utilisaient les dirigeants était le nombre des dossiers clos par jour et par agent. Cependant, ce nombre ne fournissait aucune indication du respect de la Loi par les employeurs. Une réduction du pourcentage d'infractions relevées durant les enquêtes régulières aurait été un repère plus pertinent. Une telle mesure aurait pu faire l'objet d'une surveillance, permettant à la direction de juger avec quel succès elle travaillait à la promotion du respect de la Loi.

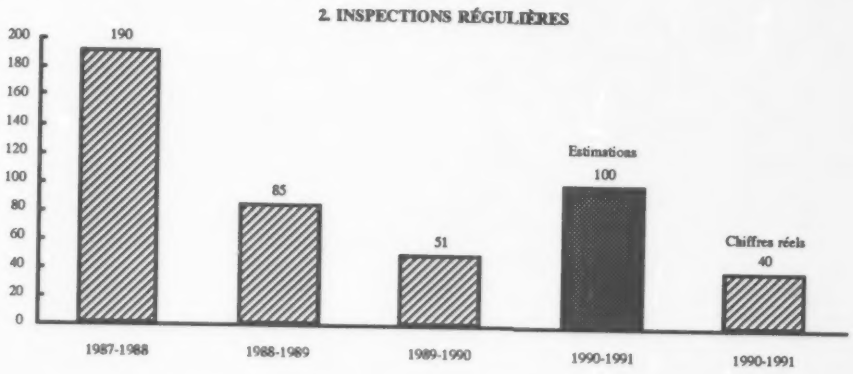
Les statistiques produites fournissaient certaines preuves de la nature et de l'étendue des infractions. Toutefois, aucun effort n'avait été fait pour extrapoler ces résultats à l'ensemble des secteurs d'employeurs pour déterminer si le respect général de la Loi fluctuait. Faute de tel renseignement, la direction ne pouvait pas allouer ses ressources aux domaines qui auraient pu contribuer au mieux à l'observation de la Loi.

Dans les Présentations des prévisions budgétaires de 1990-1991, le personnel de la direction avait indiqué des objectifs quant aux nombre de dossiers à clore, d'arriérés à traiter et d'inspections régulières à mener. Le premier graphique montre quelles pressions s'exercent sur la direction pour qu'elle donne suite aux demandes en temps opportun. Le second indique le déclin du travail proactif de mise à exécution de la Loi.



Travail
Normes d'emploi

3.10 suite



Comme l'indiquent les résultats réels de 1990-1991, les objectifs n'étaient pas réalistes et la direction a été loin de les atteindre. Nous avons constaté que les cadres de la direction n'avaient pas connaissance de ces objectifs, qui ne faisaient l'objet d'aucun contrôle et qui ne servaient donc pas aux activités de gestion de la direction.

UTILISATION DES RESSOURCES

APPLICATION PROACTIVE

La direction veille de manière proactive à l'application de la *Loi sur les normes d'emploi* en procédant à des inspections régulières chez les employeurs, en vérifiant les registres de paie pour d'autres employés que le réclamant et en se montrant présente aux yeux du public.

La direction avait réalisé ce travail au cours des trois dernières années financières :

	Année financière 1989	Année financière 1990	Année financière 1991	Total
Affaires classées	18 312	19 027	18 582	55 921
Inspections régulières	85	51	40	176
Vérifications non limitées au réclamant	1 795	1 768	1 563	5 126
Présence publique	225	222	253	700

3.10 suite

Par affaires classées, on entend les cas examinés et résolus de demandes présentées par des employés, alléguant une infraction à la Loi par leur employeur. Dans environ 70 pour cent des cas, il y a effectivement infraction. Cependant, 95 pour cent des employés présentent uniquement leur demande une fois qu'ils ont cessé de travailler pour l'employeur en question. Diverses raisons expliquent pourquoi les employés hésitent à présenter une réclamation, la plus courante étant la peur de perdre leur emploi par mesure de représailles. C'est pourquoi de nombreux employés comptent sur une application proactive de la Loi pour révéler et sanctionner les infractions.

Insuffisance des inspections entreprises par la direction

Les inspections régulières comprennent des vérifications faites au hasard parmi les employeurs à hauts risques et les inspections de suivi effectuées parmi les employeurs qui ont précédemment commis des infractions. **Notre vérification nous a permis de constater que la direction avait presque renoncé aux inspections régulières, en partie à cause de l'insuffisance de ressources.** Comme l'indique le tableau précédent, les inspections régulières représentaient une très petite partie des activités de la direction.

Toutefois, **quand des inspections ciblées avaient lieu, elles donnaient généralement de très bons résultats, permettant de déceler des infractions dans 50 pour cent des cas.** Certes, les employeurs à hauts risques étaient normalement visés, mais le pourcentage élevé d'infractions découvert parmi eux confirme grandement les probabilités de non observation de la Loi par ce groupe.

Nécessité d'une application plus stricte de la Loi

Si une enquête révèle une infraction, la direction peut faire deux types de vérification non limitée au réclamant :

- Une vérification par sondage, exigeant que l'agent sur le terrain vérifie les registres de paie de trois employés, sur une période de trois mois, afin de déterminer si un examen plus poussé s'avère nécessaire.

- Une vérification complète, exigeant que l'agent vérifie tous les registres de paie des employés, sur la période des deux années précédentes, pour faire une évaluation complète de l'employeur.

L'objectif de telles méthodes est de déterminer si d'autres employés devraient eux aussi bénéficier de la vérification, quand on constate une infraction précise, ou quand on découvre que l'employeur ne s'est pas conformé à d'autres conditions d'emploi.

3.10 suite

La politique de la direction stipule que :

- les preuves doivent être conservées aux dossiers comme pièces d'appui aux vérifications par sondage, afin que les directeurs régionaux puissent s'assurer que ces vérifications ont été effectuées adéquatement;

- une vérification ne portant pas uniquement sur le réclamant soit faite pour les demandes relatives aux normes minimales d'emploi, comme le salaire minimum, le temps supplémentaire et les congés fériés.

Nous avons étudié 360 dossiers de demande dans six des dix bureaux régionaux. Nous avons fait les constatations suivantes :

- 37 des dossiers de demande indiquaient qu'une vérification par sondage avait eu lieu, mais seulement 18 des dossiers contenaient des preuves montrant le travail effectué;

- **97 des dossiers étudiés résultaient de demandes relatives à des normes minimales d'emploi, mais seulement 36 d'entre eux avaient donné lieu à des vérifications non limitées au réclamant;**

- une seule des régions visitées procédait systématiquement à des vérifications ne portant pas uniquement sur le réclamant.

  Cette mesure était très efficace. Ainsi, nous avons noté que 13 vérifications sur 18 avaient eu pour résultat de compenser 137 autres employés, dont le montant total d'indemnisation était supérieur à 31 000 dollars. Dans les cinq autres régions, on nous a fait savoir que la politique de vérification de la direction n'était pas suivie, faute de ressource. Les arriérés imposants de dossiers en attente d'enquêtes incitaient les régions à se contenter de régler au plus vite les demandes.

Nous avons également noté que les agents essayaient de résoudre au téléphone tous les cas potentiels d'infraction à la Loi. Le téléphone est souvent un moyen efficace de clore un dossier, mais de toute évidence, ce n'est pas le moyen qui convient pour les infractions aux normes minimales d'emploi. En voici un exemple :

- Un agent a enquêté sur une infraction concernant le temps supplémentaire. Il aurait pu rapidement clore le dossier au téléphone, en acceptant l'offre que lui faisait l'employeur de payer un total de 9 000 dollars à 30 employés en temps supplémentaire dû. Mais l'agent a rendu visite à l'employeur et a procédé à une vérification complète, qui a mené au paiement de 75 000 dollars à 102 employés.

3.10 suite

POURSUITES EN VERTU DE LA LOI

La Loi prévoit des amendes allant jusqu'à un maximum de 50 000 dollars. Cependant, entamer des poursuites contre les employeurs est un processus coûteux et complexe, et rien ne garantit que les amendes seront percues. Il n'en reste pas moins que les poursuites contribuent au respect de Loi car ce processus :

- incite à se conformer volontairement à la Loi;
- a un effet dissuasif sur les récidivistes et les contrevenants flagrants;
- informe, par le biais des médias, le public de ses droits et obligations en vertu de la Loi.

Taux inadéquat de poursuites

Les poursuites intentées aux employeurs en vertu de la Loi étaient presque inexistantes. Au cours des trois dernières années, des infractions ont été constatées dans 38 915 dossiers de demande, mais seules 70 poursuites ont été intentées à des employeurs, menant à 44 condamnations.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que :

- Les employeurs n'étaient pas poursuivis pour des infractions répétées ou flagrantes, sauf s'ils refusaient en outre de régler une ordonnance de paiement en souffrance. Si l'employeur réglait l'ordonnance de paiement, les poursuites étaient annulées.
- Les agents hésitaient à recommander des poursuites contre les employeurs, car ils avaient le sentiment que la direction n'en intenterait jamais. Par conséquent, il n'existait aucune procédure pour dissuader effectivement les récidivistes d'enfreindre la loi.
- Aucun système n'était en place pour identifier ou dépister les employeurs récidivistes, afin de leur intenter des poursuites. En outre, les dossiers de demande étaient uniquement conservés pendant deux années, ce qui rendait encore plus difficile la constitution d'un dossier solide pour intenter des poursuites, surtout quand il n'existait pas de système de dépistage.

Certes, bon nombre d'infractions ne requéraient pas de poursuites, mais le petit nombre de poursuites intentées n'était guère de nature à inciter les employeurs à se conformer à la Loi.

Travail
Normes d'emploi

3.10 suite

SERVICE À LA CLIENTÈLE

Trop longs délais de clôture des enquêtes pour les demandeurs

	Année financière 1989	Année financière 1990	Année financière 1991
Affaires classées	18 312	19 027	18 582
Arriérés en fin d'année	3 213	3 632	4 760
Nombre de jours pour clore une demande	70	77	85
Affaires dont la clôture a requis plus de 90 jours	26%	29%	38%

Comme l'indiquent les données de ce tableau, la direction s'est montrée de moins en moins capable de mener à bien ses enquêtes dans des délais pertinents.

Priorité injustifiée attribuée aux demandes

Dans la majorité des cas, les demandeurs présentent leur requête en personne dans un bureau régional ou l'envoient par la poste. En outre, certaines requêtes sont faites par des demandeurs qui entrent en rapport avec leur député provincial, le ministère du Travail ou le directeur des normes d'emploi. Ces dernières requêtes ne devraient bénéficier d'aucune priorité particulière par rapport aux premières, sauf si des circonstances particulières le justifient. Ainsi, il est raisonnable d'attribuer un statut prioritaire à une demande susceptible d'entraîner la réintégration d'un employé congédié. Il faut enquêter aussi rapidement que possible sur les affaires de ce genre, car à mesure que le temps passe, le coût potentiel pour l'employeur et l'employé augmente.

Durant notre vérification, nous avons examiné 20 demandes qui avaient été présentées par le biais des personnes susmentionnées et qui avaient été classées prioritaires par rapport aux autres. Seules trois de ces demandes auraient dû donner lieu à une enquête prioritaire en raison de la nature du problème. De plus, les discussions que nous avons tenues avec les agents ont confirmé que l'attribution d'un statut spécial n'est généralement pas justifiée.

3.10 suite

QUESTIONS ADMINISTRATIVES

Technologies inadéquates d'informatique et de communication dans les régions

Le Plan stratégique de technologie informatique présenté par le ministère en 1989-1990 souligne clairement les avantages d'investissements plus poussés en informatique, pour améliorer le service au public. Le plan précise également que «le ministère encourage et appuie le concept d'utilisateurs finals».

Notre vérification nous a permis de constater que l'équipement informatique était minime dans les bureaux régionaux, et qu'on se servait très peu d'ordinateurs portables sur le terrain. Bon nombre de régions continuaient d'utiliser des fichiers manuels de consignation alors que depuis trois ans il existait un fichier informatisé dans une région.

Nos entretiens avec les agents ont fait ressortir le besoin de recourir à des ordinateurs personnels pour faciliter les activités quotidiennes. Ainsi :

- Un logiciel de traitement de textes permettrait aux agents de rédiger personnellement leur correspondance. Dans certaines régions, il faut parfois jusqu'à trois semaines pour faire dactylographier une lettre.

- Un logiciel de tableaux financiers débarrasserait les agents du laborieux travail de calcul manuel des sommes qui sont dues aux demandeurs.

La direction avait également besoin de moderniser sa technologie de communication. Un matériel de communication électronique, comprenant par exemple des systèmes de télé-appels et des téléphones portatifs, permettrait des communications interactives entre les bureaux régionaux et les agents sur le terrain. Les agents se servaient beaucoup du téléphone pour traiter avec le public, mais il était très difficile de les joindre par ce moyen. Les appels destinés aux agents des bureaux régionaux devaient passer par un standard principal, qui était très occupé. Le procédé était long et frustrant pour les personnes qui appelaient. Une seule des régions avait installé des lignes directes et un système d'audio-messagerie.

RESSOURCES HUMAINES

L'existence d'un programme efficace de formation est essentielle pour donner au personnel les compétences requises face aux besoins actuels et futurs de l'organisation. Les besoins personnels et collectifs de formation sont déterminés en fonction des compétences et des connaissances requises par les postes actuels, et des mesures de perfectionnement. La formation est particulièrement importante pour les agents en raison des facteurs suivants :

Travail
Normes d'emploi

3.10 suite

- absence d'un manuel de procédure;
- application de lois complexes et changeantes;
- interaction continue avec le public.

Formation inadéquate du personnel

La nécessité de former les nouveaux agents recrutés était chose connue et un cours adéquat d'introduction avait été offert précédemment. Mais ce cours n'avait pas été donné durant toute la période d'octobre 1989 à janvier 1991. Durant cette période, la direction avait engagé 20 nouveaux agents qui étaient censés apprendre à s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles «directement sur le terrain», en attendant que le cours soit éventuellement offert.

Nous avons constaté qu'il n'existait pas de système officiel pour déterminer les besoins de formation des agents qui étaient en fonction depuis un certain temps. **Une fois que leur formation initiale était terminée, les agents avaient peu de chances de bénéficier d'une formation officielle assurée par la direction.** Durant nos vérifications régionales, les agents ont mentionné divers besoins de formation, dont les suivants :

- méthodes d'analyse des systèmes informatisés de paie;
- compétences d'enquêtes et de négociations;
- interprétation et procédure d'application des divers articles de la Loi.

De nombreux agents n'avaient pas la formation nécessaire pour appliquer certains articles complexes des textes de loi, comme ceux qui ont trait à la grossesse, à l'ouverture des magasins le dimanche, à la parité salariale, et aux insolvabilités. À titre d'exemple, un bureau régional avait mis de côté cinq dossiers relevant de la parité salariale, en attendant que quelqu'un ayant les connaissances nécessaires puisse les aider dans les enquêtes.

RÉPONSE

Le sous-ministre a répondu à notre rapport de vérification.

«À compter du 1er janvier 1991, le Programme des normes d'emploi, Division des opérations, ministère du Travail, a remplacé l'ancienne Direction des normes d'emploi qui a fait l'objet de cette vérification.

3.10 suite

«Durant la dernière année financière, une planification stratégique complète a été réalisée au ministère. De cette planification est née une nouvelle structure organisationnelle qui permet de mieux exécuter le programme, d'en évaluer plus précisément l'efficacité, et de recourir à une technologie informatique de pointe pour améliorer en fin de compte les services à la clientèle.»

GESTION DES RÉSULTATS

Mesures et rapports non satisfaisants de l'efficacité du programme

«La Division des opérations a entrepris, dans le cadre de sa restructuration, un processus de planification stratégique et opérationnelle qui sera le point de départ d'un système de gestion des résultats. Ce processus de planification comprend l'élaboration d'objectifs et de buts clairs, faits pour répondre aux besoins de la clientèle; il comprend un procédé d'examen des services à la clientèle et des résultats du programme, pour s'assurer que les buts sont bien atteints.»

UTILISATION DES RESSOURCES

APPLICATION PROACTIVE

Insuffisance des inspections entreprises par la direction

«Les activités du Programme des normes d'emploi sont en grande partie motivées par les plaintes déposées, et les ressources sur le terrain ont été consacrées surtout au travail occasionné par le nombre grandissant de plaintes provenant d'employés. Le ministère reconnaît qu'une application proactive de la loi est importante. Un groupe de travail divisionnaire a été formé et chargé d'élaborer des stratégies pour régler les questions de gestion des charges de travail, aussi bien à court terme que progressivement à plus long terme.

«Pour accentuer l'efficacité des programmes d'application proactive de la loi, nous analyserons la base de données micro-informatiques récemment créée, relative aux affaires closes, pour identifier les contrevenants potentiels à la fois par secteur d'industrie et par importance en tant qu'entreprise.

«Le ministère met actuellement au point un système de type mini-informatique pour gérer les profils et les historiques des employeurs; ce système servira à mieux cibler les inspections proactives.»

Travail
Normes d'emploi

3.10 suite

Nécessité d'une application plus stricte de la Loi

«Le ministère entreprendra une évaluation des moyens utilisés pour appliquer la loi. Cette évaluation devra porter non seulement sur les méthodes utilisées pour les vérifications complètes et les vérifications par sondage, mais comme les ressources sur le terrain sont limitées, elle devra aussi porter sur les autres moyens potentiellement efficaces pour déceler les infractions et amener les employeurs à respecter les textes de loi sur les normes d'emploi.»

POURSUITES EN VERTU DE LA LOI

Taux inadéquat de poursuites

«La Division des opérations élabore actuellement une nouvelle politique de poursuites judiciaires, en vertu de laquelle on tentera de déterminer les cas où les poursuites auraient le plus de force pour dissuader des contrevenants précis et pour imposer des amendes qui puissent servir de dissuasif général aux infractions à la Loi sur les normes d'emploi.»

SERVICE À LA CLIENTÈLE

Trop longs délais de clôture des enquêtes pour les demandeurs

«Le ministère reconnaît que des délais pertinents sont de la plus haute importance dans le service à la clientèle et il a créé un groupe de travail divisionnaire, chargé de proposer des mesures et d'élaborer des plans et stratégies, aussi bien à court terme qu'à long terme, pour assurer un service efficace et efficient aux clients.»

Priorité injustifiée attribuée aux demandes

«Nous reverrons les critères suivis pour attribuer une priorité à certaines demandes.»

QUESTIONS ADMINISTRATIVES

Technologies inadéquates d'informatique et de communication dans les régions

«Nous avons identifié la nécessité de faire une place plus grande à la technologie de l'information dans la Division des opérations, et les plans ministériels stratégiques et opérationnels de technologie informatique qui ont été approuvés tiennent compte de cette nécessité, à laquelle nous donnons suite dans le contexte et le cadre des paramètres de ces plans.»

3.10 suite

RESSOURCES HUMAINES

Formation inadéquate du personnel

«Le ministère a fermement l'intention d'offrir des programmes de formation, dans le cadre de sa nouvelle culture et structure. Nous passons en revue les besoins de formation du personnel travaillant aux normes d'emploi, sur le terrain. De plus, les ressources existantes de formation au ministère sont maintenant d'envergure et de portée ministérielles; désormais, elles sont mises à la disposition du personnel du Programme des normes d'emploi et elles seront utilisées dans toute la mesure nécessaire pour combler tous les besoins de formation.»

3.11
Mesures d'efficacité, Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

La Direction générale de la condition féminine de l'Ontario a été créée en tant qu'organisme central, au sein du gouvernement de l'Ontario, pour coordonner l'élaboration, l'exécution et la communication de programmes et de politiques, dans le but de promouvoir l'égalité juridique, sociale et économique des femmes de la province. Les recommandations de programmes et de politiques sont présentées par le biais du ministre délégué à la Condition féminine.

Pour l'année financière 1991, les dépenses de cette direction se sont chiffrées à un total de 18 millions de dollars, dont environ 40 pour cent correspondaient à des transferts et à d'autres paiements destinés à des ministères et à des groupes locaux.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons étudié un échantillon représentatif des documents et des transactions, à la direction, et nous avons tenu des discutions avec ses cadres supérieurs.

Nous avons évalué si :

- la direction et les ministères participants offraient le programme ontarien d'Initiatives conjointes en matière de violence au foyer conformément au plan et au budget approuvé;
- l'argent provenant du Fonds d'encouragement à l'équité d'emploi et des Subventions communautaires était attribué à des projets qui répondaient aux critères d'admissibilité et dépensé par les bénéficiaires dans les objectifs prévus;
- des systèmes satisfaisants étaient en place pour mesurer l'efficacité de ces trois programmes et en faire rapport.

Bureau de la condition féminine
Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

3.11 suite

CONCLUSIONS

Nous avons conclu que le programme ontarien d'Initiatives en matière de violence au foyer était offert conformément au plan et au budget approuvé.

De même, nous avons été convaincus que les fonds alloués dans le cadre des Subventions communautaires et du Fonds d'encouragement à l'équité d'emploi allaient à des projets qui répondaient aux critères d'admissibilité et étaient dépensés par les bénéficiaires dans les objectifs prévus.

Les systèmes mis en place pour mesurer l'efficacité de ces trois programmes et pour en rendre compte étaient moins que satisfaisants.

HISTORIQUE

La direction fait affaire avec des organisations gouvernementales et externes et a un effectif d'environ 85 employés. Au sein du gouvernement, la direction travaille en relation avec chacun des ministères et organismes pour élaborer des politiques, des programmes et des lois bénéfiques aux femmes. En dehors du gouvernement, elle oeuvre en rapport avec les organismes féminins, le secteur des affaires, le monde du travail et les groupes communautaires pour produire et offrir des programmes favorables aux femmes.

COMMENTAIRE

PROGRAMME ONTARIEN D'INITIATIVES CONJOINTES EN MATIÈRE DE VIOLENCE AU FOYER

En avril 1986, le Conseil de gestion a approuvé le programme ontarien d'Initiatives conjointes en matière de violence au foyer. Ce devait être un programme quinquennal, présentant trois objectifs principaux :

- réduire l'incidence des agressions commises par les maris envers leur femme;
- protéger les femmes victimes d'une agression commise par leur mari, et assurer des services centrés sur la famille;
- assurer un réseau coordonné de services complets pour utiliser efficacement les ressources communautaires et gouvernementales dans la lutte contre les agressions commises au foyer envers les femmes.

En novembre 1990, le Conseil des ministres a approuvé ces initiatives pour en faire un programme permanent, désormais appelé Stratégies sur la prévention de la violence faite aux femmes.

En 1986, le programme a débuté avec 20 projets offerts par neuf ministères. Chacun des ministères a pour mandat de veiller à la prestation des projets et des services financés dans le cadre de ce programme. Au début de 1991, le programme comptait 23 projets.

3.11 suite

En plus des fonds alloués par l'entremise de la direction, chacun des ministères peut puiser à son budget de base pour appuyer divers projets et services connexes à la violence faite aux femmes. La direction n'exerce aucune surveillance sur ces fonds et projets complémentaires.

Nous avons été convaincus que la direction offrait le programme conformément au plan et au budget approuvé. Des procédures étaient en place pour que les ministères présentent des rapports sur les services qu'ils offraient dans le cadre de leurs projets et sur les coûts cumulatifs connexes.

Mesure de l'efficacité

Nous avons noté qu'aucune méthode n'était en place pour mesurer avec quelle efficacité globale les projets répondaient aux objectifs du programme.

Jusqu'au moment de notre vérification, seuls huit des 23 projets et services relevant du programme ont fait l'objet d'une évaluation. En outre, dans un rapport préparé pour la direction en novembre 1990, un conseiller a relevé des failles majeures dans le processus d'évaluation. Ce rapport présentaient les conclusions suivantes :

- Les évaluations ne constituaient que des rapports individuels, sur des programmes individuels. Elles n'étaient rattachées à aucun plan général d'évaluation couvrant l'ensemble des projets et leurs trois objectifs fondamentaux. Faute d'un plan général d'évaluation, il est peu probable que toute évaluation des cinq premières années soit plus qu'un simple sommaire des progrès, réalisations et répercussions des programmes individuels.

- Certains des services majeurs, comme celui du financement connexe aux refuges alloué par le ministère des Services sociaux et communautaires, n'avaient pas été évalués.

L'approbation des initiatives conjointes, en tant que programme permanent, rend encore plus critique l'étude de l'efficacité des divers projets et mécanismes de prestation, afin de veiller à une optimisation des ressources.

FONDS D'ENCOURAGEMENT À L'ÉQUITÉ D'EMPLOI

Le Fonds d'encouragement à l'équité d'emploi offre des subventions, sur une base de partage des coûts, aux employeurs du grand secteur public. Ces subventions sont destinées à accélérer l'adoption de mesures d'équité d'emploi pour améliorer le statut économique des femmes et favoriser leur place dans la population active. Le grand secteur public comprend, aux fins de ce programme, les conseils scolaires, les municipalités, les hôpitaux, les collèges et les universités.

Bureau de la condition féminine
Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

3.11 suite

La direction coordonne le fonds, géré par les ministères participants responsables de l'exécution du programme dans le grand secteur public. À l'origine, c'est le Conseil de gestion qui a créé ce fonds en 1984, pour une période de deux années, avec une allocation de 4,3 millions de dollars. En 1986, le Conseil de gestion a prolongé la période de financement pour cinq ans, avec un financement complémentaire de 12,3 millions de dollars.

Les dossiers de la direction indiquent que depuis le lancement du programme et jusqu'en septembre 1990, les organismes suivants ont participé aux initiatives conjointes :

Conseils scolaires	144
Hôpitaux	181
Municipalités	30
Collèges	23
Universités	18
	396

Durant l'année financière 1990, des paiements de transfert d'un total de 2,2 millions de dollars environ ont été faits à ces organisations. Procédant par sondage, nous avons examiné des fonds de 1,5 million de dollars fournis à des municipalités, collèges et universités.

Nous avons été convaincus que les fonds alloués aux projets des municipalités et des collèges répondaient aux critères d'admissibilité et étaient dépensés par les bénéficiaires dans les objectifs prévus. Des méthodes étaient en place pour que la sélection et l'approbation des demandes se fassent correctement, et pour que les bénéficiaires présentent des rapports.

Faute de documents d'appui au moment de notre vérification, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer si les subventions de développement fournies au secteur universitaire répondaient aux critères d'admissibilité.

Mesures de l'efficacité du programme

Dans la requête de financement au Conseil de gestion, la direction a accepté la responsabilité d'évaluer annuellement l'efficacité de ce fonds. Le protocole d'entente conclu entre la direction et les ministères participants stipulait que les ministères devaient procéder à des évaluations.

En vertu de l'accord de financement, les ministères étaient censés recevoir des rapports de fin d'année provenant des bénéficiaires, pour s'assurer que les projets financés étaient exécutés conformément aux propositions de financement. En outre, les organismes étaient tenus de recueillir des données sur la main-d'oeuvre, notamment sur les effectifs hommes-femmes, sur les échelles salariales, sur les concours (le recrutement), sur la formation et le perfectionnement, pour les soumettre au ministère qui assurait le financement.

3.11 suite

Les ministères devaient analyser et résumer ces données dans des rapports annuels à l'Assemblée législative. Les données ainsi recueillies devaient également être communiquées à la direction. Les ministères ont fait savoir qu'en général ils éprouvaient des difficultés à recueillir des données sur les concours, la formation et le perfectionnement.

Nous avons fait les constations suivantes :

- **Les rapports de fin d'année soumis par les bénéficiaires ne seraient pas utiles pour évaluer l'efficacité du programme,** car ils portent principalement sur la manière dont les fonds étaient utilisés pour mettre en oeuvre les projets.

- Seul le ministère de l'Éducation présentait à l'Assemblée législative des rapports annuels qui fournissaient des comparaisons et des analyses des tendances pour les données sur la main-d'oeuvre. **La direction et les autres ministères participants publiaient périodiquement des études et des statistiques sur l'emploi, mais ces documents ne mesuraient pas avec quelle efficacité le programme répondait à ses objectifs.**

En mars 1988, la direction a enquêté auprès des coordonnateurs des programmes d'équité d'emploi, dans les municipalités, les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges, les universités et certains organismes de la Couronne sélectionnés, pour obtenir un aperçu des progrès réalisés quant à la mise en place et au développement de ces programmes d'équité. L'enquête incluait aussi des organisations qui ne bénéficiaient pas de subventions de ce fonds. Elle a révélé qu'environ 190 des 245 organisations ayant des programmes d'équité d'emploi avaient instauré leur programme après la création de ce fonds, le plus grand nombre d'entre elles ayant commencé leur programme en 1987.

Toutefois, cette enquête n'a fourni qu'une indication de la réponse au programme d'équité d'emploi. Elle n'a pas recueilli suffisamment d'information pour mesurer avec quelle efficacité le programme répondait à l'objectif qu'il s'était donné, c'est-à-dire de promouvoir le statut des femmes employées dans le grand secteur public. Faute de cette information, et en l'absence de normes minimales de succès établies par la direction, rien ne permettait d'évaluer dans quelle mesure un financement continu contribuait à réaliser les objectifs du programme.

Le personnel de la direction a préparé un «Rapport sur l'étude du Fonds d'encouragement à l'équité d'emploi» en mars 1990. L'objectif de cette étude était «de déterminer si le programme atteignait ses objectifs et quelle amélioration pourrait être apportée dans la prestation du programme». Elle a conclu que, généralement, le programme atteignait ses objectifs, mais sa méthodologie ne s'appuyait pas sur des preuves tirées d'une analyse quantitative des tendances de l'emploi, au cours de la période de financement; elle reposait principalement sur des renseignements provenant de l'enquête de 1988 et d'entrevues faites avec le personnel d'administration du fonds, dans les ministères participants.

Bureau de la condition féminine
Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

3.11 suite

Subséquemment, la direction a entrepris de rédiger un rapport sur la condition des femmes dans le grand secteur public. Bien que ce projet soit actuellement suspendu, les agents nous ont fait savoir qu'un rapport sommaire sur ce fonds serait préparé à la fin de la période de financement, en mars 1992.

Nous comprenons que la création de ce fonds relevait d'un programme échelonné sur plusieurs années, et qu'il n'était donc pas possible d'évaluer l'aboutissement du programme avant la fin de la période de financement. Toutefois, les ministères participants auraient dû évaluer l'efficacité du programme, à partir des résultats intermédiaires de la période, comme les ministères et la direction avaient convenu de le faire à l'origine dans le protocole d'entente. Ceci aurait aidé les administrateurs du programme à déterminer le besoin éventuel de changements et aurait permis de veiller à une optimisation des ressources.

SUBVENTIONS COMMUNAUTAIRES

Le programme de Subventions communautaires est axé sur les questions d'équité d'emploi, de violence envers les femmes, de stéréotypes sexistes, et de pauvreté. Il vise divers groupes-cibles comme les immigrantes, les femmes des minorités visibles, les francophones, les autochtones, et les femmes à faible revenu. Les initiatives financées en vertu de ce programme doivent être achevées en une année. Les projets approuvés ont été financés jusqu'à concurrence de 24 000 dollars chacun. Les dossiers de la direction indiquent qu'au total 507 subventions, représentant 4,1 millions de dollars, ont été attribuées durant les six années prenant fin le 31 mars 1990.

Nous avons examiné un échantillon des dossiers pour les projets approuvés et rejetés.

Nous sommes convaincus que les subventions étaient allouées à des projets qui répondaient aux critères d'admissibilité et qu'elles étaient dépensées par les bénéficiaires dans les objectifs prévus. Des méthodes étaient en place pour que la sélection et l'approbation des demandes se fassent correctement et que les bénéficiaires des subventions présentent des rapports.

Surveillance de l'efficacité du programme

Les demandeurs de subventions sont tenus d'indiquer les mesures d'efficacité prévues pour leur projet, dans leur formulaire de demande, et de soumettre un formulaire d'évaluation de leur projet une fois que celui-ci est terminé. Ce formulaire constitue une auto-évaluation du succès avec lequel le projet a atteint ses objectifs. Vu les limites de financement des Subventions communautaires, et vu les limites des ressources de la direction, le formulaire est un moyen raisonnable d'évaluer l'efficacité d'un projet et de prouver qu'il a été achevé.

3.11 suite

Toutefois, nous avons noté que :

- **certains demandeurs n'avaient pas indiqué de mesures d'efficacité dans leur demande;**
- **certains bénéficiaires de subventions n'avaient pas soumis les formulaires d'évaluation requis pour les projets.**

Faute d'une surveillance continue de chacun des projets financés, la direction n'était pas en mesure d'évaluer l'efficacité du programme dans son ensemble, ni de déterminer si des changements au programme s'avéraient nécessaires.

RÉPONSE

L'adjoint intérimaire au sous-ministre de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario a répondu à notre rapport de vérification.

PROGRAMME ONTARIEN D'INITIATIVES CONJOINTES EN MATIÈRE DE VIOLENCE AU FOYER

Mesure de l'efficacité

«L'évaluation du programme a été désignée prioritaire pour l'année financière à venir, pour le ministère des Services sociaux et communautaires qui reçoit un financement direct, et pour les autres initiatives financées par l'entremise de la direction.»

FONDS D'ENCOURAGEMENT À L'ÉQUITÉ D'EMPLOI

Mesure de l'efficacité du programme

«Bien que la direction ait mené une enquête et que les ministères aient émis des rapports, nous reconnaissons que d'autres formes de surveillance auraient été utiles. Une collecte exhaustive des données par tous les ministères participants, en particulier, aurait permis de constituer une base à partir de laquelle évaluer la condition des femmes. Nous préparerons un rapport récapitulatif sur ce fonds d'encouragement, à la fin de l'année financière, d'après les données disponibles.»

SUBVENTIONS COMMUNAUTAIRES

Surveillance de l'efficacité du programme

«Le programme de Subventions communautaires, a pour objectif de fournir de petites subventions, de 5 000 dollars en moyenne, à des groupes qui trouvent difficile de répondre aux exigences gouvernementales en raison de leur petitesse

Tourisme et Loisirs
Loisirs, sports et conditionnement physique

3.11 suite

et de la simplicité de leur organisation. Nous consultons actuellement les groupes communautaires à propos de la surveillance et de l'évaluation du programme, et nous passerons en revue nos normes de surveillance et d'évaluation pour déterminer ce que nous pouvons raisonnablement attendre de ces groupes. Toutefois, il serait bon de noter que vu les effectifs actuels, une surveillance complète sur les lieux nous sera impossible.»

3.12
Subventions pour les sports, le conditionnement physique et les loisirs, ministère du Tourisme et des Loisirs

Le Programme des opérations de tourisme et loisirs et le Programme des sports et du conditionnement physique assurent le financement des activités communautaires dans les secteurs des loisirs, des sports et du conditionnement physique, et contribuent aux immobilisations des municipalités et organisations communautaires. Ils allouent également des subventions aux organisations provinciales de sports et de loisirs.

Durant l'année financière 1990, les dépenses des programmes ont atteint un total d'environ 93,5 millions de dollars, dont sensiblement 59 millions de dollars représentaient des paiements de transfert destinés à promouvoir les loisirs, les sports et le conditionnement physique.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons vérifié 14 subventions de sports et conditionnement physique allouées à des organisations sportives provinciales, d'un total de 1,3 million de dollars, ainsi que 48 subventions de loisirs accordées à des municipalités et à des organismes sans but lucratif, d'un total de 8,3 millions de dollars. Dans le cadre de notre vérification, nous avons visité quatre bureaux de district et rencontré 25 bénéficiaires de subventions.

Nous avons évalué si les subventions ministérielles :

- étaient allouées dans le cadre des objectifs admissibles, conformément aux politiques et procédures préconisées;
- étaient utilisées pour les objectifs prévus, conformément aux modalités voulues.

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.12 suite

CONCLUSIONS

ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Les subventions étaient généralement utilisées dans les objectifs prévus, et conformément aux politiques et procédures préconisées. Mais une subvention de 664 000 dollars destinée aux loisirs avait été allouée à un projet de 3,1 millions de dollars qui ne disposait pas d'un financement externe suffisant.

RESPECT DES MODALITÉS DE SUBVENTIONS

Les subventions de loisirs étaient généralement utilisées dans les objectifs prévus, et conformément aux modalités voulues; toutefois, les informations ne suffisaient pas à déterminer s'il en était de même pour les subventions de sports et de conditionnement physique. Par exemple :

- **Dans certaines organisations, les documents pouvant justifier l'exactitude des dépenses déclarées faisaient défaut.**
- **Le ministère finançait régulièrement un pourcentage des coûts totaux des organisations sportives provinciales supérieur au pourcentage approuvé à l'origine.**

AUTRES POINTS

L'attribution des petites subventions aux municipalités et des subventions de base inférieures à 500 dollars destinées aux loisirs devrait faire l'objet d'un examen.

COMMENTAIRE

ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Durant l'année financière 1990, le ministère a attribué des subventions de loisirs se chiffrant à un total de 44 millions de dollars à des municipalités, organismes sans but lucratif, conseils de bandes indiennes et conseils de services locaux qui répondaient aux conditions requises. Certaines des subventions les plus courantes étaient destinées à la construction de nouveaux centres de loisirs, à la rénovation de centres de loisirs, ou avaient pour but d'aider les organisations à améliorer leur planification et leur marketing, et à intensifier la participation et les recherches.

Le ministère assure par ailleurs un soutien financier et consultatif aux organisations sportives provinciales. De plus, il accorde un appui financier annuel au Centre des sports de l'Ontario qui assure des locaux et des services administratifs connexes à certains organismes d'administration des sports et à des associations analogues.

3.12 suite

Durant l'année financière 1990, des subventions d'un total de 11,7 millions de dollars ont été attribuées à des organisations sportives provinciales et 3,3 millions de dollars ont été alloués au Centre des sports de l'Ontario, par l'entremise du Programme de loisirs, sports et conditionnement physique.

Les bénéficiaires sont tenus de soumettre un rapport final au plus tard le 30 avril, indiquant les coûts réels qui étaient admissibles pour chaque subvention partielle et les montants dépensés l'année précédente. Leur rapport doit également montrer comment les fonds ont été utilisés, et préciser si les objectifs ont été atteints ou non. Les bénéficiaires doivent rembourser au ministère tous les fonds non utilisés dans les objectifs prévus.

Avant d'allouer des subventions, le personnel du ministère s'assurait que les demandes répondaient aux directives ministérielles. **Nous avons constaté qu'il attribuait uniquement des subventions à des projets correctement évalués en fonction des critères de sélection du ministère.**

Projets financièrement viables

Un aspect critique du processus d'examen et d'approbation des demandes de subventions d'immobilisations consiste à s'assurer que le projet bénéficie de l'appui financier nécessaire pour aboutir. En effet, une fois qu'une organisation a dépensé les subventions reçues, le ministère pourrait avoir des difficultés à récupérer ses fonds si le projet n'est pas mené à bien.

Reconnaissant ce fait, les directives ministérielles stipulent que les demandeurs qui prévoient financer le reste de leurs immobilisations par tout moyen de créance «doivent prouver qu'ils peuvent assumer les frais continus de remboursement du capital et des intérêts, en présentant un plan budgétaire de remboursement des créances».

D'après nos constatations, le ministère s'assurait généralement que les projets étaient financièrement viables avant de leur allouer une subvention. Cependant, nous avons noté une exception parmi les projets que nous avons examinés. **En janvier 1989, la construction d'un stade a bénéficié d'une subvention de loisirs, de 664 000 dollars. Le coût total prévu de construction du stade était d'environ 3,1 millions de dollars,** la date prévue d'achèvement des travaux étant septembre 1989. En étudiant cette subvention, nous avons noté que :

- Les prévisions de dons financiers figurant dans la demande de subvention paraissaient trop optimistes. Certes, l'organisme sans but lucratif avait recueilli environ 200 000 dollars durant chacune des trois années précédentes, grâce à des campagnes de collecte. Mais rien ne prouvait qu'il serait en mesure d'atteindre son objectif, soit à recueillir environ 2,4 millions de dollars pour le paiement de la dette résultant de la construction, plus les frais d'intérêts courus.

3.12 suite

- L'un des facteurs qui a influencé l'approbation ministérielle de la subvention était une lettre d'intention d'une banque indiquant que ladite banque prêterait 1,7 million de dollars à l'organisation. Le personnel du ministère nous a fait savoir qu'il considérait ce document comme un engagement ferme. Or, ce n'était pas le cas, et la banque n'a avancé par la suite qu'un million de dollars.

  Par conséquent, **les travaux de construction s'étaient fondamentalement arrêtés, dans l'attente d'un financement complémentaire.** Le coût total estimé du projet était monté à 4,2 millions de dollars, en partie à cause de l'effondrement du toit du bâtiment en août 1989. En outre, la campagne de collecte de fonds était bien en retard sur les prévisions.

Le bénéficiaire a toujours l'intention d'achever le projet. Mais à notre connaissance, ceci ne se fera que s'il recueille 650 000 dollars de plus. Au 12 août 1991, ce financement n'était toujours pas disponible.

RESPECT DES MODALITÉS DE SUBVENTIONS

Surveillance pour s'assurer que les subventions servaient à des buts admissibles

Le ministère stipule que les organisations sportives provinciales doivent tenir et conserver durant trois ans tous leurs registres, factures et autres documents connexes à une subvention.

Les conseillers responsables des sports, au ministère, étudiaient les rapports finals pour s'assurer que les fonds servaient bien aux objectifs admissibles. Mais aucun processus n'était en place pour passer en revue les registres des organisations. Les conseillers tenaient généralement pour acquis que les sommes déclarées étaient exactes et justifiées.

Nous avons étudié les registres de comptabilité de cinq organisations sportives et nous avons constaté qu'**il était impossible de déterminer si les subventions servaient à des objectifs admissibles.** Généralement, **les données des registres de comptabilité n'étaient pas suffisamment détaillées** pour relier les dépenses à des subventions partielles bien précises. Venait se greffer à ce problème le fait que quatre de ces organisations n'étaient pas en mesure de nous prouver comment elles avaient dépensé les subventions. Ainsi l'une d'elles, qui avait reçu des subventions de 66 000 dollars au total pour la formation des athlètes, n'a pu fournir ni factures, ni autres documents, montrant que les fonds avaient bien servi aux objectifs indiqués dans le rapport final. L'organisation nous a fait savoir que les registres avaient été égarés.

3.12 suite

Déjà, dans notre vérification de ce ministère en 1986, et dans celle effectuée par la direction interne de la vérification du même ministère en 1988, on avait signalé que la tenue des registres de comptabilité des organisations sportives provinciales laissait à désirer.

Pourcentage supérieur financé par le ministère

Parallèlement à leur budget annuel, les organisations sportives provinciales soumettent une liste détaillée de leurs activités prévues. Généralement, le montant des subventions allouées par le ministère est bien inférieur au montant requis par les organisations. Ce fait pourrait inciter les organisations à gonfler les budgets qu'elles soumettent.

Les organisations menaient rarement à bien toutes les activités inscrites à leur budget et pourtant, elles n'étaient tenues de rembourser aucuns fonds au ministère à moins que la somme dépensée par elles ne soit inférieure à la subvention allouée pour une catégorie particulière de dépenses. Elles n'étaient aucunement obligées de maintenir le pourcentage du financement ministériel au niveau approuvé. Le personnel ministériel a déclaré être préoccupé par le fait que le **pourcentage des coûts financés par le ministère était généralement supérieur au pourcentage approuvé à l'origine.** Par exemple, pour l'année financière 1990 :

- Une organisation sportive a soumis un budget de 261 000 dollars, pour financer des activités admissibles. Elle a demandé une subvention de 149 000 dollars au ministère. Mais après avoir étudié la demande et tenu des pourparlers avec l'organisation, le ministère a approuvé une subvention de 74 000 dollars, soit environ 30 pour cent des dépenses estimées.

  En fin de compte, l'organisation n'a dépensé que 149 000 dollars en activités admissibles. Ceci s'expliquait principalement du fait qu'elle n'avait pas achevé toutes les activités portées au budget. Mais comme elle n'était pas tenue de rembourser la province, le ministère a en réalité financé environ 50 pour cent des coûts admissibles de cette organisation.

- Pour l'année financière 1990, une autre organisation sportive a présenté un budget de 721 000 dollars destinés à des activités admissibles, et demandé une subvention de 371 000 dollars. Mais le ministère n'ayant alloué que 246 000 dollars, soit environ 35 pour cent des dépenses estimées, l'organisation n'a dépensé que 249 000 dollars en dépenses admissibles. Ainsi, alors qu'elle avait prévu 213 000 dollars au budget pour des déplacements de championnats, elle n'avait consacré que 38 000 dollars à ce poste car l'organisation nationale avait pris en charge certaines dépenses.

3.12 suite

Bien que l'organisation ait remboursé 73 000 dollars au ministère, celui-ci a en fin de compte financé environ 70 pour cent des dépenses admissibles de celle-ci.

Par ailleurs, il a été impossible de déterminer si les fonds alloués avaient permis d'atteindre les résultats voulus. Au moment de votre vérification, rien n'exigeait des organisations qu'elles soumettent un plan annuel révisé une fois que le montant de la subvention approuvée était connu. Par conséquent, il n'existait pas de détails précis sur les résultats que se proposait d'atteindre une organisation avec le financement du ministère.

AUTRES POINTS

Subventions infimes du programme de loisirs

Les règlements relevant de la *Loi sur le ministère du Tourisme et des Loisirs* stipulent que les subventions sont allouées aux municipalités, aux bandes indiennes et aux conseils de services locaux pour les aider à financer leurs programmes de loisirs. Au cours de l'année financière 1990, environ 900 subventions ont été allouées, d'un total de 5,1 millions de dollars.

Le montant de chaque subvention est calculé en fonction d'un pourcentage des coûts approuvés de loisirs, jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé d'après le nombre d'habitants et le financement disponible. Ces chiffres n'ont pas été revus depuis 1984 au moins.

En particulier quand le nombre d'habitants est supérieur à 25 000, le montant de chaque subvention est infime comparé aux dépenses totales de loisirs faites par la plupart des bénéficiaires. À titre d'exemple, mentionnons qu'en 1990 trois villes comptant chacune plus de 250 000 habitants ont reçu une subvention de seulement 5 820 dollars.

Durant l'année financière 1990, la subvention moyenne était d'environ 5 700 dollars. Comme bon nombre de ces subventions étaient infimes, **nous avons recommandé que le ministère envisage de revoir les règlements.**

Subventions de base infimes consacrées aux loisirs

Au cours de l'année financière 1990, un total de 375 000 dollars en subventions de base pour les loisirs a été alloué à 88 petites organisations communautaires. Nous avons noté que 29 de ces subventions atteignaient moins de 500 dollars. L'une d'elles était de 28 dollars seulement.

Tourisme et Loisirs
Loisirs, sports et conditionnement physique

3.12 suite

Vu le coût de traitement que représente chacune des demandes pour le ministère, **nous avons recommandé que celui-ci envisage de fixer un montant minimal pour les subventions.** La direction de la vérification interne du ministère a elle aussi signalé que le ministère allouait un grand nombre de petites subventions, coûteuses à administrer.

RÉPONSE

Le sous-ministre du Tourisme et des Loisirs a répondu à notre rapport de vérification.

ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Projets financièrement viables

«Nous ne sommes pas d'accord avec la conclusion sur [la subvention de 664 000 dollars attribuée à la construction d'un stade].

«Le personnel du ministère a étudié à fond cette demande. Le rapport de vérification présente ce projet comme étant une exception aux coutumes ministérielles de soutenir des projets financièrement viables.

«Notre désaccord se fonde sur les points suivants :

- *Une étude de faisabilité a été réalisée, indiquant le besoin d'un tel centre, et montrant que le projet était appuyé par les municipalités avoisinantes.*

- *Le client avait mis au point une stratégie de collecte de fonds. Allié à la preuve de sa capacité à faire des campagnes de collecte, et à son intégrité, ce fait montrait selon nous que cet organisme pouvait obtenir les fonds requis.*

- *Le rapport remet en question notre acceptation d'une «lettre d'intention» d'une banque pour financer le projet. La lettre d'intention, d'une valeur de 1,7 million de dollars, résultait d'une hypothèque en nantissement sur la propriété existante évaluée à 2,5 millions de dollars. Concilié à la stratégie de collecte de fonds, ce facteur satisfaisait nos attentes.*

- *Suite à l'approbation de la subvention, deux faits importants sont venus gravement entraver la possibilité qu'avait le groupe de mener le projet :*

  - *Premièrement, durant la construction, les poutres du toit se sont effondrées. L'entrepreneur a été déclaré coupable. Cependant, le projet a été considérablement retardé et la question n'est toujours pas résolue, ce qui a grevé le budget de 500 000 dollars. C'est là une somme importante à résorber pour un groupe sans but lucratif.*

3.12 suite

- *Deuxième, par suite du retard mentionné, la récession actuelle continue [de jouer] sur la capacité de collecte de fonds par le groupe.*

«Le ministère est convaincu que le stade aurait ouvert à la date prévue si ces deux événements ne s'étaient pas produits.

«Le rapport indique également que les travaux de construction sont fondamentalement arrêtés. En réalité, le groupe mérite d'être félicité pour son ingénuité et sa détermination, car le stade est maintenant terminé à 80 pour cent, et des réservations ont déjà été prises pour 95 pour cent des meilleures périodes de location. À aucun moment, la construction n'a été arrêtée.

«Le personnel a surveillé de près ce projet, visitant régulièrement les lieux, et il continuera de le faire jusqu'à l'achèvement des travaux. Nous sommes convaincus qu'en dépit des retards le projet sera achevé sous peu.»

RESPECT DES MODALITÉS DE SUBVENTIONS

Surveillance pour s'assurer que les subventions servaient à des buts admissibles

«Les conseillers du ministère sont avant tout spécialisés dans le développement organisationnel. Ils ont des connaissances générales de gestion financière (une formation spécifique, à l'échelle ministérielle, est obligatoire, par le biais de notre programme d'instruction financière). Mais ils n'ont pas les capacités voulues pour vérifier les registres des organisations. Ce n'est donc pas là un rôle qu'ils pourraient correctement assumer.

«Le rapport de 1986 du vérificateur provincial déclare : «Maintenant que le ministère a mis en place un service interne de vérification, celui-ci pourrait fournir les assurances nécessaires (de vérification), aussi bien suite à des requêtes spéciales que par une sélection continue d'organismes d'administration des sports.» Nous avons procédé à de telles vérifications par suite de requêtes spéciales, et le ministère a l'intention d'entreprendre un programme régulier de vérification des OSP dans le cadre du plan de vérification interne du ministère.

«Les organisations sportives provinciales (OSP) sont tenues de conserver leurs registres financiers durant trois ans, advenant une vérification de leurs dépenses. Les modalités et conditions des subventions allouées aux OSP indiquent clairement que les organisations ont cette responsabilité. Le ministère a établi des directives financières, qu'il a communiquées aux OSP, pour les aider à définir les attentes en ce domaine. Le nouveau programme de vérification des OSP par le ministère sera conçu de sorte à inciter ces organisations à se conformer plus strictement aux attentes.»

3.12 suite

Pourcentage supérieur financé par le ministère

«Les conseillers comparent les requêtes présentées d'année en année par les organisations provinciales, pour s'assurer que leurs demandes restent réalistes. De plus, nous avons instauré un processus d'examen en cours d'année pour nous assurer que les plans sont rajustés en fonction des montants approuvés réels.

«L'examen du processus global d'attribution des subventions, expliqué ci-dessus, contribuera à mettre en place le système requis et à faire de sorte que le pourcentage du financement reste approprié.

«À l'avenir, nous demanderons aux organisations de soumettre un plan révisé, une fois que le montant approuvé de la subvention est connu.»

AUTRES POINTS

Subventions infimes du programme de loisirs

«Nous sommes d'accord avec la recommandation proposant un examen ... des subventions [qui relèvent de ce règlement].»

Subventions de base infimes consacrées aux loisirs

«Nous sommes d'accord avec votre recommandation et nous passerons en revue ces subventions.»

3.13
Programme de transports en commun municipaux, ministère des Transports

L'objectif du Programme de transports en commun municipaux est d'assurer une aide financière et d'autres formes de soutien aux systèmes de transports en commun, dans les municipalités urbanisées. Au cours de l'année financière 1991, les dépenses du programme ont atteint 404 millions de dollars.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons évalué si :

- les contrôles exercés sur les paiements étaient satisfaisants et si les municipalités respectaient les termes et conditions des subventions;
- les bénéficiaires dépensaient économiquement leurs subventions.

3.13 suite

Nous avons examiné les contrôles et les méthodes en vigueur au Bureau des transports en commun du ministère, ainsi qu'à la Commission des transports en commun de Toronto, la Commission régionale de transports en commun d'Ottawa-Carleton, et au Réseau de tramways d'Hamilton. Ces trois organismes municipaux de transports en commun ont obtenu environ 70 pour cent des subventions de transports municipaux accordées durant l'année financière 1991.

CONCLUSIONS

CONTRÔLES DES PAIEMENTS ET RESPECT DES MODALITÉS DE SUBVENTIONS

Les contrôles exercés sur les paiements étaient généralement satisfaisants et les municipalités respectaient généralement les termes et conventions des subventions. Toutefois :

- **des subventions d'immobilisations supérieures aux affectations autorisées ont été versées, faute d'une surveillance adéquate de la part du ministère; dans un cas, la somme excédentaire se chiffrait à 6,1 millions de dollars;**

- **les directives ministérielles ne faisaient pas adéquatement la distinction entre les travaux de reconstruction et les travaux de réparation; or les premiers sont subventionnés à un taux bien supérieur aux seconds.**

SOUCI DE L'ÉCONOMIE

Nous avons conclu que, dans l'ensemble, les municipalités faisaient preuve d'un souci d'économie lorsqu'elles utilisaient leurs subventions. Toutefois :

- **une organisation ne recourait au processus de sélection concurrentielle pour aucun de ses achats de services de transport des personnes physiquement handicapées; en 1989 et 1990, le total de tels achats étaient sensiblement de 3,6 millions de dollars.**

HISTORIQUE

Trois catégories principales de subventions sont offertes aux municipalités :

Subventions de fonctionnement

- Ces subventions équivalent à 16-25 pour cent des coûts annuels de fonctionnement, en fonction de la population de la municipalité. Durant l'année financière 1991, leur total était d'environ 193 millions de dollars.

Transports
Transports en commun municipaux

3.13 suite

Subventions d'immobilisations

- Ces subventions remboursent 75 pour cent des immobilisations admissibles, y compris la construction de systèmes métropolitains de transports rapides, l'achat de matériel roulant (véhicules) et la construction de garages et terminus. Les paiements ont atteint un total d'environ 171 millions de dollars durant l'année financière 1991.

Subventions pour le «transport des personnes physiquement handicapées»

- Les immobilisations sont généralement subventionnées à 50 pour cent, avec une subvention minimale garantie de fonctionnement équivalant à 50 pour cent des dépenses nettes réelles de fonctionnement. Durant l'année financière 1991, le total de ces subventions s'est chiffré à environ 32 millions de dollars.

COMMENTAIRE

CONTRÔLES DES PAIEMENTS ET RESPECT DES MODALITÉS DE SUBVENTIONS

Les contrôles financiers exercés par le ministère sur les subventions étaient généralement satisfaisants, mais nous avons relevé certaines faiblesses quant aux immobilisations. **Les municipalités respectaient de manière satisfaisante les modalités des subventions ministérielles.**

Les subventions d'immobilisations sont calculées en fonction d'une estimation quinquennale des dépenses, fournie par chacune des organisations.

Les organisations de transports en commun soumettent annuellement une requête de subventions, expliquant en détail les projets qu'elles comptent entreprendre et les fonds requis pour chacun d'eux. Après étude de cette requête, le ministère émet une autorisation écrite et détermine la limite du financement, pour chacun des projets. Les substitutions de projets et les dépenses supérieures aux limites autorisées ne sont pas subventionnées, à moins que l'organisme n'obtienne l'autorisation écrite du ministère, et ceci «même si ces éléments peuvent trouver leur place dans le cadre de l'affectation financière d'origine».

Nécessité d'améliorer la surveillance des subventions

En 1989, une organisation a reçu une subvention de 25,7 millions de dollars pour des immobilisations de transports conventionnels en surface (autobus et tramways), alors que le ministère avait autorisé une subvention de 19,6 millions. Le ministère n'avait accordé aucune autorisation écrite pour les 6,1 millions de dollars supplémentaires.

3.13 suite

Fréquemment, le ministère a versé une subvention supérieure au montant autorisé pour des projets spécifiques. Dans quatre des sept organisations que nous avons vérifiées au Bureau des transports en commun, nous avons relevé des paiements excédentaires non approuvés d'un total approximatif de 200 000 dollars, pour 1989. Le total demandé pour ces projets équivalait à sensiblement 2,5 millions de dollars.

Exceptions aux politiques et procédures du ministère

Le ministère ne suit pas les mêmes procédures pour allouer et surveiller les subventions d'immobilisations dans tous les organismes de transports en commun. Ainsi, nous avons constaté que pour donner à un organisme particulier plus de souplesse dans la gestion de son programme, le ministère avait permis certaines exceptions :

- Treize des 16 projets que nous avons étudiés, et dont le montant atteignait 33 millions de dollars, n'avaient pas obtenu d'approbation écrite.

- L'organisme de transports en commun n'avait reçu aucune autorisation du ministère lui donnant le droit d'excéder les montants demandés pour des projets individuels. En 1989 et 1990, cet organisme avait réclamé et reçu des subventions d'immobilisations d'un total de 22 millions de dollars environ, pour des projets auxquels seulement 11 millions de dollars avaient été alloués.

- Les restrictions ministérielles interdisant la substitution de projets approuvés n'étaient pas appliquées.

  Nous avons constaté que l'organisme avait réclamé des subventions d'immobilisations pour des projets qui n'avaient fait l'objet d'aucune requête ou approbation de subventions. En 1989, l'organisme a obtenu 12,8 millions de dollars pour 15 projets de transports conventionnels en surface, non inclus aux subventions demandées. De même, depuis 1988, cet organisme a reçu environ 4,4 millions de dollars pour sept projets de transports en commun rapides ne figurant à aucune demande de subventions.

Insuffisance des politiques et procédures

Au moment de notre vérification, **les directives ministérielles ne faisaient pas adéquatement la différence entre les travaux de reconstruction et les travaux de réparation.** Étant donné que les réparations sont considérées comme des dépenses de fonctionnement, mais que les travaux de reconstruction relèvent des immobilisations, ce manque de distinction pourrait entraîner le paiement de subventions incorrectes.

3.13 suite

Nous avons noté qu'un organisme de transports en commun recevait des subventions d'immobilisations pour des projets comme le remplacement des rails de métro qui, à en juger par d'autres postes similaires, devrait être considéré normalement comme une réparation - ce qui qualifierait uniquement le projet pour une subvention de fonctionnement. Le remplacement des rails de tramway est uniquement admissible à des subventions d'immobilisations s'il est fait conjointement à la reconstruction ou à la réparation de routes.

En 1989 et 1990, cet organisme a reçu 3,3 millions de dollars de plus pour le remplacement de rails de métro qu'il en aurait obtenu si ces projets avaient été subventionnés en tant que dépenses de fonctionnement.

Contrats avec les exploitants

En ce qui concerne les contrats avec les exploitants des organismes de transports en commun que nous avons visités, nous avons noté que pour l'un d'eux :

- Le contrat entre l'organisme de transports en commun et son fournisseur de services aux handicapés avait expiré en décembre 1986. En 1990, ce fournisseur avait reçu des subventions et des subsides de 4,3 millions de dollars environ.

- Le fournisseur de services de transports en commun pour les handicapés avait conclu un contrat de cinq ans, prenant fin en 1992, avec une compagnie qui assure environ 60 pour cent de tous les besoins de transports pour les personnes physiquement handicapées. Cet accord stipulait des augmentations prédéterminées du tarif par passager et par voyage, pour chaque année.

  Toutefois, nous avons relevé qu'à compter de septembre 1990, une augmentation supplémentaire était venue grever les tarifs prévus au contrat, et ceci pour tout le reste du contrat. Or le contrat ne comprenait aucune disposition autorisant une telle augmentation supplémentaire. Par conséquent, la compagnie a été payée environ 89 000 dollars de plus qu'elle n'aurait dû l'être en vertu du contrat, pour les quatre mois de 1990 où elle a appliqué le nouveau tarif.

SOUCI DE L'ÉCONOMIE

Subventions d'immobilisations

Le manuel des transports en commun du ministère déclare que «lorsqu'une municipalité acquiert tout élément d'actif admissible à une subvention, elle doit suivre les méthodes normalisées d'achat pour préparer les devis et faire les appels

3.13 suite

d'offres». Nous avons échantillonné 40 projets d'immobilisations, dont le total atteignait environ 100 millions de dollars, dans les trois plus importants organismes de transports en commun **et nous avons conclu qu'ils avaient généralement obtenu des offres concurrentielles.**

Subventions de transport pour les personnes physiquement handicapées

Le manuel des transports en commun stipule que l'acquisition des services et de l'équipement de transports en commun des municipalités doit se faire de manière concurrentielle. Dans deux des trois organismes de transports en commun que nous avons visités, des offres concurrentielles étaient généralement obtenues.

Dans l'organisme qui ne recourait pas au processus de sélection concurrentielle, les achats pour 1989 et 1990 atteignaient un total d'environ 3,6 millions de dollars. Ce chiffre comprenait les véhicules, les services de taxis, l'entretien des véhicules, les services d'imprimerie et le système téléphonique. Nous avons noté que les deux autres organismes visités par nous avaient obtenu des offres concurrentielles pour des services et des éléments similaires.

L'organisme en question n'avait pas de politique officielle d'achats. Il devrait pour le moins être tenu de suivre la politique d'achats de la municipalité.

Certaines personnes ont fait savoir au ministère que les méthodes suivies par cet organisme pour sélectionner ses fournisseurs étaient contestables. Nous partageons leurs préoccupations. En l'absence d'un processus concurrentiel d'achats, rien n'assure que les coûts sont raisonnables.

RÉPONSE

Le sous-ministre des Transports a répondu à notre rapport de vérification.

CONTRÔLES DES PAIEMENTS ET RESPECT DES MODALITÉS DE SUBVENTIONS

Nécessité d'améliorer la surveillance des subventions

«Le ministère accorde des allocations spécifiques à un projet, pour les immobilisations approuvées. Fréquemment, une municipalité souhaite faire des écritures de régularisation de fin d'année pour ces allocations individuelles - typiquement pour équilibrer les besoins accrus de fonds des projets avancés et les besoins réduits de fonds des projets plus lents. Cette équilibration entre les allocations spécifiques à chacun des projets se fait au tout long de l'année, mais s'intensifie durant le dernier semestre.

3.13 suite

«D'autres situations exigent des rectifications d'allocations au cours de l'année :

- *livraison anticipée d'autobus, dont la livraison était prévue à l'origine pour l'année suivante;*

- *absence de requête de la part des organismes de transports en commun pour des allocations de projets qui ont été approuvés au cours d'une année précédente mais qui ont dû être différés par la suite.*

«Généralement parlant, ces rectifications d'allocations en cours d'année ont fait l'objet d'une évaluation, d'une approbation et d'une surveillance ministérielles. Toutefois, dans certains cas, ces rectifications n'avaient pas été officiellement consignées dans une lettre de révision des allocations, par suite des contraintes de temps qui surviennent en fin d'année.

«Reconnaissant cette faiblesse, le ministère a ainsi amélioré les procédures en 1990 :

- *remise d'une brochure à tous les organismes de transports en commun, leur expliquant en détail leurs obligations dans le cadre du processus global d'administration des subventions;*

- *distribution annuelle d'un rapport, vers la fin de l'année, indiquant en détail le statut de paiement des subventions pour tous les projets d'immobilisations et demandant à chaque organisme de transports en commun de communiquer leurs prévisions de besoins de fin d'année.*

«Le ministère modifiera, et continuera d'appliquer, le processus actuel pour fournir une analyse rétrospective claire des rectifications d'allocations en cours d'année.»

Exceptions aux politiques et procédures du ministère

«Les conclusions de la vérification reflètent les résultats de la décision prise par le ministère, pour appliquer graduellement le processus complet d'approbations de principe à cet organisme de transports en commun. Ceci s'avérait nécessaire par suite du nombre et de la complexité des projets d'immobilisations entrepris par cet organisme.

«Pour l'année financière 1991-1992, le processus d'approbations de principe a été complètement appliqué en ce sens que :

- *cet organisme a soumis au commencement de l'année des fiches de projets, pour tous les projets proposés;*

- *suite à un examen par le ministère, une liste des projets approuvés a été dressée;*

3.13 suite

- *l'organisme a été avisé des projets encore non approuvés, pour lesquels il devait fournir des renseignements complémentaires ou un rapport complet de justification, s'il voulait donner suite à ses demandes.*

«Le ministère a également instauré les procédures suivantes en 1990 et 1991 pour améliorer la surveillance et le contrôle des projets d'immobilisations entrepris par l'organisme de transports en question :

- *participation du ministère à la planification, la conception et la construction de projets sélectionnés d'immobilisations;*

- *examen ministériel des rapports de système de gestion des projets d'immobilisations soumis régulièrement par l'organisme de transports en commun;*

- *rencontres périodiques avec l'organisme de transports en commun, pour étudier les progrès réalisés dans le cadre des projets approuvés, ainsi que le lancement de nouveaux projets.*

«Le ministère continuera de multiplier ses efforts de surveillance et de contrôle vis-à-vis de cet organisme de transports en commun, et cherchera à documenter toutes les révisions apportées au cours de l'année.»

Insuffisance des politiques et procédures

«Les conclusions de vérification portent exclusivement sur le traitement des subventions relatives aux demandes de financement des transports en commun rapides. Ce secteur des transports publics est de nature très spécialisée, et se restreint à quelques organismes de transports en commun dans la province.

«Avant d'établir des directives plus détaillées sur les subventions pour les transports en commun rapides, qui s'inscriraient dans la lignée des directives sur les immobilisations des transports en surface, le ministère a besoin de mieux comprendre les exigences de construction/réaménagement des systèmes de transports en commun rapides. Depuis la dernière vérification provinciale, le ministère a alloué le maximum de ressources attribuables, dont certaines provenaient de ses bureaux régionaux, pour mieux examiner et gérer les projets de transports en commun rapides. Suite à ces mesures, le ministère gagne en connaissance et en savoir-faire sur les transports en commun rapides, et au bout d'un certain temps il sera mieux préparé à produire les directives voulues.

«L'exemple précis cité a trait au remplacement de rails. Cet organisme suit des critères similaires (usure des rails) aussi bien pour les transports en surface que pour le métro, pour déterminer quelle partie des rails il faut remplacer. Les projets de remplacement des rails en surface (rails de tramways) se font généralement conjointement avec les travaux de réparation des routes, pour

Régie des alcools de l'Ontario

3.13 suite

optimiser l'usage des ressources. Qu'il s'agisse de transports en surface ou de métro, les projets relatifs au remplacement de moins de 100 pieds linéaires de rail, ou coûtant moins de 50 000 dollars, sont considérés comme des projets de réparation et subventionnés à titre de dépenses de fonctionnement.»

Contrat avec les exploitants

«Nous avons pris note des commentaires de vérification et, de concert avec le personnel municipal, le ministère s'efforce activement d'élaborer et d'appliquer un accord approprié de service. De plus, le ministère allouera des ressources suffisantes pour concevoir et instaurer une procédure officielle permettant de suivre à quelles étapes en sont les contrats de tous les organismes de transports en commun, pour la prestation des services.»

SOUCI DE L'ÉCONOMIE

Subventions d'immobilisations

«Le ministère poursuivra ses efforts pour maintenir ce succès.»

Subventions de transport pour les personnes physiquement handicapées

«Les préoccupations mentionnées ici ont trait aux méthodes du fournisseur dont il est question dans la partie «Contrats avec les exploitants». Dans le cadre des délibérations entre le ministère et le personnel municipal au sujet d'un accord de service, on prendra les mesures voulues pour régler les problèmes découlant de l'absence d'appels d'offres et d'autres anomalies.»

3.14
Surveillance des dépenses des employés, Régie des alcools de l'Ontario

La Régie des alcools de l'Ontario réglemente la vente des alcools dans toute la province et gère plus de 600 magasins qui vendent des alcools au public. Les ventes se sont élevées à environ 2 milliards de dollars pour l'année financière close au 31 mars 1991 et la Régie a versé 650 millions de dollars de bénéfices au Trésor.

SOMMAIRE

Notre vérification de l'année financière en cours a fait ressortir les faits suivants :

- **il y a eu de nombreux paiements de dépenses inacceptables et discutables;**

3.14 suite

- **une enquête de vérification interne a révélé que plus de 4 000 dollars avaient été payés à un employé pour des dépenses inacceptables alors qu'on n'avait exigé de lui qu'un remboursement de 50 dollars;**

- **des améliorations étaient nécessaires dans la gestion des véhicules. Certaines pratiques étaient contraires à la politique du gouvernement.**

COMMENTAIRE

La Régie a élaboré des politiques visant à contrôler les frais de déplacement, de représentation et de déménagement des employés. De plus, la Régie est censée respecter les politiques appliquées à l'échelle de toute l'administration sauf lorsque ces politiques s'avèrent peu pratiques étant donné la nature commerciale des activités de la Régie.

Au cours de l'année financière de 1991, la Régie a dépensé environ deux millions de dollars en frais de déplacements, de représentation et de déménagement des employés. Nous avons examiné ces dépenses et avons relevé certaines insuffisances.

Remboursement de frais inacceptables

Les frais de déplacement, de repas et de représentation des employés travaillant pour la Régie sont remboursés. Les employés ne peuvent demander que le remboursement des dépenses effectuées conformément à la politique de la Régie. Les supérieurs hiérarchiques des employés ont la responsabilité d'autoriser chaque demande de remboursement et de s'assurer que les dépenses remboursées ont bien été supportées dans le cadre de leurs activités professionnelles.

Nous avons examiné les demandes de remboursement de frais d'environ 20 employés. Des exemples de demandes de remboursement inacceptables ou discutables sont mentionnés ci-dessous.

- Six directeurs ont invité régulièrement leurs employés à déjeuner aux frais de la Régie.

- Il n'y avait souvent ni reçu ni explication des dépenses effectuées.

- La Régie a payé les frais de dîners à l'occasion de célébrations d'années d'ancienneté ou de départs à la retraite (400 dollars) et d'autres événements tels qu'une journée de golf (80 dollars) et un tournoi de curling (50 dollars), y compris les frais de déplacement. La politique du gouvernement spécifie que les fonds publics ne doivent pas être dépensés pour des événements mondains.

- Un employé a été remboursé 260 dollars pour un déplacement de 900 kilomètres alors qu'il était en vacances.

Régie des alcools de l'Ontario

3.14 suite

Enquête sur les demandes de remboursement des frais

En novembre 1989, le président de la Régie a demandé que les vérificateurs internes de la Régie fassent une enquête au sujet d'affirmations selon lesquelles un chef de service avait demandé le remboursement de frais inacceptables. L'enquête a démontré que l'employée n'avait pas respecté un certain nombre des politiques de la Régie. Par exemple, l'employée :

- n'avait pas remboursé la Régie pour l'utilisation personnelle d'une voiture de la Régie, notamment pour de nombreux déplacements de son domicile au bureau;
- avait demandé le remboursement des frais de repas, de bar et d'hébergement supportés à titre personnel.

Les dépenses inacceptables se montaient à 4 000 dollars. Les cadres supérieurs de la Régie ont déclaré que les actions de l'employée étaient inacceptables mais n'ont réclamé qu'un remboursement partiel (50 dollars) pour les indemnisations qu'elle avait perçues.

Les résultats de cette enquête ont été communiqués au président. Toutefois, le comité de vérification n'en a pas été informé bien que le manuel d'administration de la Régie exige que le service général de vérification discute toutes les vérifications effectuées avec le comité. Le manuel exige aussi que les résultats des vérifications qui ne sont pas résolus de manière satisfaisante soient renvoyés au comité pour décision.

Politiques discutables concernant les véhicules

La Régie dispose d'environ 50 automobiles dont la plupart sont prêtées aux employés responsables de l'inspection et de la supervision des services de la Régie à l'échelle de la province.

En 1989, les vérificateurs internes de la Régie ont étudié les pratiques de gestion des véhicules et ont découvert qu'il n'y avait pas de contrôles adéquats pour s'assurer que les véhicules étaient utilisés efficacement et de la manière la plus économique. Les vérificateurs ont fait plusieurs recommandations d'amélioration dont la plupart ont été adoptées. Toutefois, notre étude actuelle montre que la Régie n'a pas mis en oeuvre deux des recommandations, à savoir :

- que les conducteurs doivent tenir un journal de bord pour que la Régie puisse contrôler l'utilisation de ses véhicules et s'assurer qu'il a été correctement rendu compte des cas d'utilisation personnelle. Rien ne nous a permis de dire que les employés de la Régie tenaient un journal de bord. La politique du gouvernement exige qu'un registre d'utilisation soit tenu à jour pour tous les véhicules;

3.14 suite

- que l'utilisation personnelle des véhicules de la Régie doit être interdite les jours non ouvrés. La Régie a cependant continué à tolérer cette pratique à condition que les employés remboursent la Régie.

Les sommes remboursées par les employés (environ 20 000 dollars) pour les déplacements personnels étaient exceptionnellement faibles. Par exemple, l'employée contrôlée dans le cadre de la vérification interne avait parcouru 27 000 kilomètres au cours de l'année civile 1990 mais n'avait rien remboursé à la Régie. Cette employée se déplaçait régulièrement entre son domicile et le bureau dans une voiture de la Régie. Nous n'avons pu décider s'il s'agissait là d'un problème courant étant donné que, comme nous l'avons souligné plus haut, les employés ne tiennent pas de journal de bord.

RÉPONSE

Le président directeur général de la Régie des alcools de l'Ontario a répondu à notre rapport de vérification.

Remboursement de frais inacceptables

La réponse comportait les commentaires suivants au sujet des exemples de demandes de remboursement de frais.

- *«Nous révisons actuellement nos politiques au sujet des déjeuners de travail et proposons d'introduire des procédures assurant que seuls les déjeuners de travail occasionnels seront payés avec les fonds de la Régie.*

  «Lorsque, de l'avis de la Régie, les déjeuners de travail sont productifs, la Régie soutiendra cette pratique par une politique.»

- *«Notre manuel d'administration stipule déjà que tout reçu exigé doit être fourni. Toutefois, des instructions seront données aux personnes qui autorisent les demandes de remboursement des frais pour renforcer cette exigence et pour stipuler que des explications doivent être fournies si besoin est.*

  «De plus, le justificatif de frais sera révisé de manière à offrir de la place pour justifier les frais et expliquer qu'ils ont été supportés pour des raisons professionnelles.»

- *«Depuis de nombreuses années, la coutume veut que les cadres supérieurs soient représentés aux réceptions organisées lorsque des directeurs prennent leur retraite. Dans les régions où il n'est pas pratique d'envoyer des représentants du bureau central, le directeur de district est censé assister à la réception au nom du bureau central.*

Régie des alcools de l'Ontario

3.14 suite

«En conséquence, le coût de participation à une telle réception a été fixé à 25 dollars au maximum. Étant donné que les directeurs de districts sont censés participer à de telles réceptions afin d'entretenir de bonnes relations avec les employés, il semble qu'ils ne devraient pas être personnellement responsables des frais supportés. Le coût de la réception elle-même n'est pas généralement pas défrayé par des fonds de la Régie.

«Des mesures seront prises pour que cette politique soit documentée et approuvée de manière formelle.

«Nous reconnaissons que ces sommes (pour une journée de golf et un tournoi de curling) n'auraient pas dû être remboursées aux employés concernés.

«Une vérification des demandes de remboursement des frais de déplacement est actuellement menée par notre service de vérification interne. Selon les recommandations de cette vérification, nous adopterons les mesures appropriées pour nous assurer que seuls les frais spécifiquement professionnels seront remboursées.»

- *«Il semblerait qu'une grande partie des frais de déplacement supportés par l'employée qui se rendait à son lieu de vacances aient été payés sur les fonds de la Régie. Cette employée nous rembourse actuellement la somme concernée et nous proposons de mettre en place des procédures garantissant qu'à l'avenir des demandes de remboursement de cette nature ne pourront ni être faites ni honorées.»*

Enquête sur les demandes de remboursement des frais

«En l'absence de directives claires quant à ce qui peut être considéré comme un déplacement personnel, les cadres supérieurs ont décidé qu'il serait inapproprié de demander à l'employée de rembourser des sommes correspondant à certains frais. A la suite de l'enquête de nos vérificateurs internes, des directives plus explicites ont été formulées et font maintenant partie de notre manuel de l'administration.

«Ceci étant une enquête spéciale plutôt qu'une vérification des contrôles internes, le vérificateur n'a offert aucune recommandation. Nous pensons que toute décision prise était liée au processus de gestion du rendement et, en conséquence, était une prérogative et une responsabilité de la direction. C'est la raison pour laquelle cette enquête spéciale n'a pas été communiquée au comité de vérification mais a été examinée avec le directeur général qui est aussi président du comité de vérification.»

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.14 suite

Politiques discutables concernant les véhicules

«Le rapport 1989 des vérificateurs internes de la Régie a été examiné et des discussions importantes ont eu lieu à ce sujet entre les cadres supérieurs et le comité de vérification de la Régie. La décision a été prise de mettre en oeuvre la majorité des recommandations de ce rapport.

«Pour ce qui est des deux commentaires mentionnés dans votre rapport, notre réponse est la suivante :

- *Journal de bord : La Régie insistera désormais pour que tous les employés tiennent un journal de bord.*
- *Utilisation des véhicules : La Régie insistera aussi pour que le kilométrage correspondant aux déplacements personnels soit enregistré, signalé et remboursé à la Régie.»*

3.15
Gestion des logements possédés par le gouvernement, Société de logement de l'Ontario

La Société de logement de l'Ontario (SLO) est le principal propriétaire du Canada et, à ce titre, elle offre des logements «à loyer indexé sur le revenu» à plus d'un quart de million de personnes. Les demandeurs et les locataires potentiels de ces logements ont ceci en commun qu'ils ont de faibles revenus; ce sont des célibataires, des couples, des familles, des personnes âgées, des personnes handicapées bénéficiant ou non de services d'appoint, des femmes battues et des réfugiés.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Nous avons déterminé si :

- les renseignements fournis par le système de gestion de l'information étaient pertinents et donnés en temps utile de manière à permettre de prendre des décisions et d'évaluer le rendement;
- les travaux et les services d'entretien étaient assurés de manière à optimiser les ressources et conformément aux politiques établies;
- le montant des loyers était correctement déterminé et perçu en temps utile;
- les politiques établies assuraient le placement équitable et efficaces des locataires.

Notre vérification a porté sur le Bureau central du ministère et sur cinq commissions locales de logement (CLL) représentant environ 54 pour cent de la totalité des logements possédés et gérés par la SLO.

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

CONCLUSIONS

SYSTÈME DE GESTION DE L'INFORMATION ET DE DÉCLARATION

Malgré les dépenses et les efforts considérables consentis, les systèmes intégrés de gestion et de déclaration d'exploitation du ministère sont restés moins que satisfaisants.

TRAVAUX ET SERVICES D'ENTRETIEN

Les politiques ministérielles d'acquisition de biens et de services en vue de la réalisation des gros travaux ont été correctement respectées. Toutefois, l'optimisation des ressources laissait à désirer. Par exemple, plusieurs travaux ont connu un retard considérable parce que :

- **les entrepreneurs n'étaient pas suffisamment surveillés, évalués et, le cas échéant, sanctionnés;**
- **certains travaux souffraient d'un manque de planification et de coordination.**

Le respect des politiques et procédures ministérielles était moins que satisfaisant pour ce qui est des services d'entretien renouvelables. Ces politiques et ces procédures ne permettaient pas de déterminer si les services d'entretien étaient assurés de manière à optimiser les ressources.

- **Les efforts visant à mesurer et à déclarer l'opportunité des services d'entretien n'avaient pas encore porté leurs fruits.**
- **Les indicateurs et les critères n'avaient pas été mis en oeuvre pour évaluer l'efficacité de l'entretien assuré par les CLL.**
- **Les politiques et procédures d'achat n'étaient pas respectées de manière satisfaisante en ce qui concerne les travaux de moindre importance.**

RECETTES LOCATIVES

Nous avons été convaincus que les loyers indexés sur les revenus étaient correctement calculés sur la base des renseignements fournis par les locataires et qu'ils étaient perçus en temps utile. Nous avons néanmoins constaté que :

- **les efforts déployés pour vérifier les revenus étaient insuffisants et incohérents d'une commission à l'autre et au sein de chaque commission;**

3.15 suite

- **les augmentations de loyers étaient exceptionnellement faibles dans la communauté urbaine de Toronto. En particulier, les augmentations de loyers dans les ensembles gérés par une société de gestion privée étaient faibles comparativement aux augmentations de loyers dans des ensembles similaires gérés par la SLO;**

- **le traitement incohérent des locataires bénéficiant des revenus les plus élevés avait été une source d'inégalités.**

PLACEMENT DES LOCATAIRES

Il ne nous a pas paru évident que les politiques et accords ministériels de placement des locataires se traduisaient par une attribution équitable des logements.

- **La politique en vigueur n'exigeait pas que le temps passé sur la liste d'attente soit pris en considération dans les décisions d'attribution de logements.**

- **D'autres pourvoyeurs de logements ne plaçaient pas les locataires dans le besoin figurant sur la liste d'attente de la SLO conformément aux conditions de financement par le gouvernement.**

HISTORIQUE

La société possède environ 84 000 logements qui sont gérés par 56 commissions locales de logement dépendant de six bureaux régionaux du ministère du Logement. Les commissions locales de logement (CLL) sont des organismes de catégorie III. Créés par décret, ils sont chargés d'assurer la gestion quotidienne du portefeuille de la SLO en vertu d'accords de gestion spécifiques qui précisent les responsabilisés et l'autorité de gestion des CLL. Chaque CLL dépend également d'un conseil d'administration dont les membres sont nommés par décret et dans lequel la communauté et les locataires sont représentés.

En 1990, les frais de gestion mensuels ont été en moyenne de 600 dollars par logement et la moyenne des loyers mensuels se situait aux environs de 250 dollars. Pour ces logements, les dépenses annuelles totales s'élevaient à 606 millions de dollars alors que les recettes annuelles tirées des loyers atteignaient les 252 millions de dollars. La perte nette enregistrée pour le programme de logement subventionné est assumée à part égale avec la Société canadienne d'hypothèques et de logements (SCHL).

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite
COMMENTAIRE

SYSTÈMES DE GESTION DE L'INFORMATION ET DE DÉCLARATION

La SLO doit disposer de renseignements et de critères de rendement adéquats pour surveiller les activités des diverses CLL et établir la preuve de la bonne gestion ministérielle générale. À cet égard, la société a pris deux initiatives importantes, ces dernières années, pour améliorer les systèmes intégrés de gestion et de déclaration d'exploitation.

Une de ces initiatives a consisté à élaborer un système de gestion de l'information appelé système HOMES. Une autre initiative a concerné la création d'une section d'examen des activités de gestion (SEAG). Ces deux initiatives ont toutefois été abandonnées.

Système HOMES de gestion de l'information

Le système HOMES d'information a été instauré suite à la décision de réunir sous une même entité deux projets de systèmes d'information : le Système de gestion financière (SGF) et le Système d'entretien foncier (SEF). Ces deux projets avaient été approuvés par le Conseil de gestion, le SGF en avril 1986 et le SEF en août 1987.

Notre examen du système HOMES a révélé que :

- Avant mars 1989, le ministère avait déjà dépensé un total de 5,85 millions de dollars pour les systèmes SGF, SEF et HOMES. Cette somme dépassait d'un million de dollars les 4,95 millions de dollars initialement approuvés pour le SGF (3,3 millions de dollars) et le SEF (1,65 million de dollars). Toutefois, à cette date, on estimait que le projet total n'était même pas à moitié terminé. Seule, la première des trois phases de développement du SEF avait été mise en oeuvre, les autres phases dépendant de la réussite de la mise en oeuvre du système SGF prévu.

- En juin 1989, le ministère a loué les services d'un conseil en gestion de l'extérieur pour évaluer le projet. En février 1990, l'élaboration du système HOMES a été abandonnée compte tenu des recommandations du conseil en gestion.

Les agents publics employés au ministère ont fait valoir que les fréquents changements de ministre et de cadres supérieurs au ministère du Logement, au ministère des Affaires municipales et à la Société de logement de l'Ontario, ainsi que les changements de cap qui en résultaient au niveau des exigences et des priorités (ajoutés à un manque d'expérience au plus haut niveau de direction en ce qui concernait l'élaboration des systèmes) avaient gravement affecté le projet.

3.15 suite

Notre examen de suivi sur le rapport du conseil en gestion, sur la partie SGF du système HOMES et sur la récente proposition du Conseil de gestion indiquait ce qui suit :

- La partie SGF du projet n'avait toujours pas été utilisée comme prévu pour améliorer la gestion foncière ou réduire les coûts. Le personnel n'avait pas procédé à une mise à jour systématique du système, si bien que la majeure partie des renseignements de gestion accumulés s'est révélée inutilisable en raison de son manque de fiabilité.

- En mars 1991, le ministère a reçu l'approbation du Conseil de gestion pour le remplacement du SGF abandonné par un système d'information financière ministériel dont le coût, sur cinq ans, était estimé à 5,6 millions de dollars.

Selon le ministère, plusieurs recommandations faites par le conseil en gestion relativement à l'amélioration des contrôles à exercer sur les projets d'élaboration de systèmes ont depuis été mises en oeuvre.

Section d'examen des activités de gestion (SEAG)

Parallèlement à l'accélération de la décentralisation administrative et de la délégation de pouvoir au profit des CLL, la SLO a créé, en 1984, une section d'examen des activités de gestion (SEAG) chargée de mettre au point un système d'évaluation du rendement des CLL. De 1985 à 1989, les coûts annuels de la SEAG ont été en moyenne inférieurs à 500 000 dollars par an.

Des «critères de réussite» ont été élaborés pour 16 domaines de rendement et notamment pour la mesure des recettes et des coûts, les critères de rendement et la satisfaction des locataires. Ces critères devaient être utilisés par chaque CLL pour qu'elle effectue une comparaison interne dans le temps et une comparaison avec les autres CLL en vue d'identifier les domaines d'amélioration. Plus précisément, les objectifs des «critères de réussite» étaient les suivants :

- assurer une efficacité de gestion économique;

- assurer un entretien efficace des biens fonciers;

- encourager les relations positives avec les locataires;

- assurer une gestion efficace des ressources humaines.

En réponse à une question du Comité permanent des comptes publics en 1988, le sous-ministre d'alors avait présenté les «critères de réussite» comme un outil clé d'amélioration de la gestion et un système d'obligation redditionnelle/d'informatio n qui mesurait et motivait la gestion efficace des projets de logements sociaux par

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

les CLL. Toutefois, notre suivi de cette initiative a révélé que les deux seuls rapports relatifs aux «critères de réussite» avaient été préparés pour les années financières 1987 et 1988. La version provisoire d'un rapport avait été préparée pour 1989 lorsque la formule de section d'examen des activités de gestion a été abandonnée le 31 mars 1990.

La direction a indiqué que si les «critères de réussite» fournissaient bien des renseignements de gestion utiles, l'obtention des données nécessaires était coûteuse compte tenu des avantages qu'on en tirait. Suite à des contraintes imposées en matière de ressources, la section d'examen des activités de gestion a été supprimée. Selon la direction, les activités sont surveillées de manière moins formelle par le biais de réunions régulières d'un comité de vérification des opérations constitué de cadres supérieurs du bureau central et des CLL. Chaque CLL est en outre encouragée à élaborer ses propres indicateurs et critères de rendement et à effectuer des enquêtes auprès des locataires. Nous avons toutefois constaté un nombre très limité de rapports préparés par les CLL auxquelles nous avons rendu visite.

TRAVAUX ET SERVICES D'ENTRETIEN

Les CLL sont responsables de tous les services de rénovation et d'entretien des complexes de logements dont elles ont la charge. Les dépenses relatives aux réparations mineures ainsi que les frais d'exploitation supportés sur une base annuelle (sécurité, déblaiement de la neige et enlèvement des ordures, entretien des terrains, par exemple) sont classés comme des dépenses renouvelables. Les dépenses peu fréquentes ou exceptionnelles effectuées pour les travaux de rénovation et d'entretien s'élevant à plus de 300 000 dollars sont classées comme des dépenses non renouvelables.

En 1990, les dépenses non renouvelables imputables à la SLO se sont élevées à 87 millions de dollars. Les dépenses supportées par les cinq CLL auxquelles nous avons rendu visite s'élevaient à environ 44 millions de dollars, soit 50 pour cent de cette somme globale. Les matériaux et les services d'entretien entrant dans le cadre des dépenses renouvelables ont coûté 71 millions de dollars alors que les frais de main-d'oeuvre interne, à l'exclusion des frais de transport, de communication et d'administration, se sont élevés à 86 millions de dollars.

Respect des exigences d'adjudication des contrats

La SLO applique des politiques et procédures d'adjudication des principaux contrats. Notre vérification des cinq CLL a indiqué que **ces politiques et procédures étaient généralement respectées**. Plus particulièrement :

- Les contrats importants d'une valeur supérieure à 15 000 dollars ont fait l'objet d'offres d'appels publiques.

3.15 suite

- On a normalement eu recours aux appels d'offres simplifiés ou aux adjudications pour les contrats dont la valeur se situait entre 4 000 dollars et 15 000 dollars.

- Les contrats étaient octroyés aux moins disants.

- Tous les contrats de plus de 300 000 dollars que nous avons examinés avaient été correctement approuvés par le conseil d'administration de la SLO.

Retards considérables dans l'achèvement des gros travaux

Nous avons constaté que **les gros contrats de rénovation et d'entretien étaient exécutés avec du retard**. Notamment, nous avons constaté :

- Que trois des cinq CLL visitées avaient du mal à terminer à temps les gros travaux entrepris. Notre contrôle des dates d'achèvement des travaux a fait ressortir que pour une CLL, 80 pour cent des travaux importants n'étaient pas achevés à temps alors que pour les deux autres, les retards accumulés atteignaient 60 et 35 pour cent.

- Que dans de nombreux cas, les travaux examinés réduisaient la sécurité et la qualité de vie des locataires. D'importants retards dans l'exécution des contrats examinés portaient sur des éléments tels que les ascenseurs (huit mois), l'installation de serrures de sécurité (cinq mois), le système d'alarme d'incendie (six mois), l'amélioration du site (sept mois) et l'éclairage extérieur (quatre mois).

Ces retards étaient généralement dus à un ou plusieurs des facteurs suivants.

Non-respect de la politique

La politique appliquée par la SLO exige que tous les gros contrats fassent l'objet d'évaluations du rendement des entrepreneurs. L'avancement des travaux doit être surveillé et des rapports doivent être préparés. Notre examen des dossiers de contrats dans les cinq CLL a révélé que, pour la majorité des contrats, **aucun rapport sur l'avancement des travaux n'était préparé**, même pour les travaux qui avaient pris des retards considérables. Par ailleurs, les travaux achevés ne faisaient l'objet **d'évaluations de rendement que de manière irrégulière**, soit de zéro à 70 pour cent des cas, selon les CLL.

Les agents publics des CLL ont fait remarquer que de nombreux entrepreneurs considéraient les contrats de la SLO comme faiblement prioritaires et qu'en conséquence, chaque fois que la demande était élevée, ils mettaient les contrats de la SLO de côté pour se consacrer en premier lieu à leurs travaux du secteur privé.

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

Sur les nombreux travaux que nous avons examinés et qui n'étaient pas achevés à temps, aucune pénalité n'a été imposée à aucun des entrepreneurs en cause. **Des contrats continuaient d'être octroyés à des entrepreneurs qui avaient été la cause de retards considérables.**

En plus de l'incidence qu'elles peuvent avoir sur la qualité de vie des locataires, les dates limites sont souvent un facteur clé à prendre en compte lorsque les entrepreneurs établissent les prix qu'ils proposent dans leurs soumissions. Par conséquent, le non-respect des dates raisonnables d'achèvement des travaux pénalise également les soumissionnaires potentiels ou ceux dont les offres n'ont pas été retenues.

Nécessité d'améliorer les efforts de planification et de coordination

Tous les retards n'étaient pas le fait des entrepreneurs. **Certains retards auraient pu être évités grâce à une meilleure planification et une meilleure coordination**. En particulier :

- Certaines dates d'achèvement des travaux n'avaient pas été fixées de manière réaliste si bien que les entrepreneurs ne les avaient pas prises au sérieux. Par exemple, une CLL avait demandé que des réparations importantes soient effectuées sur des balcons au début de l'année mais n'avait pas officiellement passé la commande avant l'automne. Étant donné que les traitements hydrofuges extérieurs nécessitaient des températures relativement douces, le travail ne pouvait pas être terminé avant l'été suivant.

- Les réunions de préconstruction n'étaient souvent pas organisées en temps utile. Certaines étaient organisées trois ou quatre semaines après le passage de la commande pour finaliser les contrats.

- Une CLL avait fait des modifications de commandes sur plus de 50 pour cent des contrats passés en 1990.

Une meilleure planification et des spécifications plus judicieuses devraient réduire les retards dus aux modifications de commandes fréquentes et réduiraient également la tentation, pour les entrepreneurs, de faire une offre initiale «au prix bas» avec l'intention d'augmenter le montant du contrat grâce aux modifications de commandes une fois ce dernier octroyé.

Évaluation de la gestion des services d'entretien

Services d'entretien non surveillés en temps utile

Les visites que nous avons effectuées dans les cinq CLL ont démontré qu'il était généralement donné suite aux demandes de réparations et de travaux d'entretien exprimées par les locataires. Toutefois, il ne nous a pas été possible de déterminer

3.15 suite

si les réparations avaient été effectuées en temps voulu. **Certaines CLL ne consignaient pas les dates auxquelles les demandes de réparations leur parvenaient et la plupart d'entre elles ne consignaient pas les dates auxquelles les travaux étaient effectués.**

Dans l'unique CLL où la phase un du système d'entretien foncier avait été mise en application pour surveiller les services de réparations et d'entretien, il s'est avéré qu'on ne pouvait pas se fier aux rapports.

L'optimisation des ressources restait à démontrer

Alors que se poursuivent les efforts d'amélioration des systèmes de gestion financière et d'entretien foncier, les CLL ne disposent d'aucun moyen leur permettant d'évaluer de manière cohérente l'optimisation relative des dépenses affectées à l'entretien ou de préparer des rapports à ce sujet.

À défaut d'indicateurs significatifs ou de statistiques fiables, il nous a été impossible de tirer une conclusion en ce qui concerne l'optimisation des services d'entretien. Toutefois, nous disposons au moins d'un élément de comparaison qui suggère qu'une amélioration est nécessaire. Dans la CLL la plus importante (communauté urbaine de Toronto) 5 800 unités sont gérées par le secteur privé. Notre examen des coûts moyens d'entretien pour les logements gérés par le privé a montré que les **frais de main-d'oeuvre et les frais apparentés représentaient seulement 50 pour cent et que les coûts des services et des matériaux représentaient environ 80 pour cent de ceux qui sont supportés pour les logements gérés directement par le secteur public**. De plus, selon la dernière enquête effectuée par la SEAG en 1988, les locataires étaient plus satisfaits des services d'entretien assurés par le privé et nous n'avons constaté aucune différence notable des critères d'entretien.

Nécessité d'améliorer les modalités d'achat et de paiement des dépenses renouvelables

Alors que la SLO a adopté des procédures judicieuses d'achat et de paiement, notre vérification a révélé que **les CCL ne se sont pas suffisamment conformées à ces politiques et procédures** pour les dépenses renouvelables. Par exemple :

- **Nous avons constaté des fractionnements des commandes dans deux des CLL visitées**. En vertu de cette pratique, de gros achats sont fractionnés en plusieurs commandes de moindre importance de manière à éviter le processus d'adjudication des contrats ou d'approbation.

- Dans toutes les CLL, **les devis verbaux pour les achats chiffrés entre 750 dollars et 4 000 dollars n'avaient pas été obtenus ou bien avaient été incorrectement documentés**, contrairement aux exigences de la politique ministérielle.

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

- Toutes les CLL tiennent des listes de fournisseurs ou d'entrepreneurs qu'elles contactent lorsqu'il n'est pas nécessaire de passer par un processus de mise en concurrence, pour les travaux de moins de 700 dollars et pour les travaux d'urgence, par exemple. Les CLL sont censées établir un roulement entre les entrepreneurs. **Bien souvent, ce principe de roulement n'est pas respecté.** Les CLL visitées traitaient continuellement avec les mêmes entrepreneurs et les mêmes fournisseurs.

RECETTES LOCATIVES

Les logements de la SLO sont réputés être des logements à loyer indexé sur le revenu. Toutes les formes de revenu, qu'il s'agisse de revenus tirés d'un emploi ou de l'aide sociale, doivent être prises en compte pour le calcul du loyer mensuel.

On se sert d'une échelle mobile pour les locataires dont le revenu brut rajusté est inférieur à 400 dollars par mois. Les autres locataires paient approximativement 25 pour cent de leur revenu comme loyer de base plus les charges.

Étant donné que le revenu est le critère de base servant à déterminer le montant du loyer, les locataires sont tenus de signer un document autorisant la SLO à vérifier leurs revenus auprès de leurs employeurs, de Revenu Canada et d'autres organismes d'aide sociale. Chaque CLL doit effectuer une étude annuelle sur la composition de la famille de chaque locataire, sur le revenu de chaque membre de la famille et sur le loyer payé. Le montant du loyer doit ensuite être rajusté en fonction de la situation particulière de chaque locataire. Dans les cas où le revenu d'un locataire diminue en cours d'année, la politique appliquée par la SLO permet de réduire le montant du loyer pendant une certaine période.

Vérification inadéquate des revenus

Si les loyers étaient correctement calculés sur la base des revenus déclarés par les locataires, **nous avons constaté que la vérification des revenus était inadéquate et incohérente.** Les efforts déployés pour vérifier les revenus variaient d'une CLL à une autre et même d'une zone à une autre au sein d'une même CLL.

Sauf en ce qui concerne les locataires travaillant à leur compte, le personnel ne vérifie pas les déclarations d'impôts auprès de Revenu Canada. Le personnel de la SLO se plaignait de ne disposer d'aucun moyen de déterminer si les locataires avaient bien déclaré toutes leurs sources de revenu, notamment les revenus tirés de plusieurs employeurs.

3.15 suite

Pour les logements familiaux, nous avons également constaté un manque de suivi lorsque les locataires ne fournissaient pas une déclaration annuelle de revenu permettant de déterminer le montant du loyer ainsi qu'un contrôle insuffisant lorsque les revenus déclarés étaient excessivement bas.

Modicité des loyers dans les complexes gérés par des sociétés privées

Il est difficile d'évaluer l'incidence de l'incohérence des efforts de contrôle des revenus d'une CLL à une autre. Toutefois, sur les cinq CLL visitées, nous avons constaté que pour la **communauté urbaine de Toronto, les recettes tirées des loyers pour les logements familiaux n'avaient augmenté que de 3,1 pour cent en 1990.** À l'exclusion de la communauté urbaine de Toronto, l'augmentation moyenne des loyers pour les logements familiaux a été de 5,2 pour cent en 1990.

Même si les locataires de la communauté urbaine de Toronto sont parmi les plus nécessiteux de la province, une augmentation aussi faible des loyers est inhabituelle si on tient compte du fait que plus de 70 pour cent des locataires perçoivent une aide sociale qui, elle, augmente chaque année selon un pourcentage au moins égal au taux d'inflation.

Cette augmentation comparativement faible des loyers dans la communauté urbaine de Toronto s'explique en partie du fait que l'augmentation n'a été que de 2,1 pour cent dans les 5 700 unités gérées par le secteur privé. Six complexes gérés par des entreprises privées et représentant un total de 2 800 logements pour des recettes locatives annuelles combinées de 8,4 millions de dollars n'ont connu aucune augmentation des recettes locatives en 1989 et l'un d'eux a même connu un déclin de plus de 4 pour cent de ses recettes.

Un contrôle supplémentaire exercé sur les locataires payant un faible loyer dans des complexes gérés par des entreprises privées a révélé que si les revenus avaient été correctement vérifiés ou s'ils avaient fait l'objet de contrôles de légitimité, un loyer plus élevé aurait pu être perçu dans 50 pour cent des cas.

Incohérence du traitement des locataires dont les revenus sont les plus élevés

Dans les cas où 25 pour cent du revenu déclaré par un locataire représentaient une valeur supérieure au loyer à payer pour des logements comparables, nous avons constaté que certaines CLL suivaient strictement la politique du «loyer indexé au revenu» alors que d'autres laissaient les locataires concernés utiliser leur logement en leur faisant payer un loyer réduit. D'autres CLL faisaient payer un loyer réduit mais donnaient jusqu'à deux ans aux locataires pour qu'ils libèrent leur logement afin de faire de la place pour des demandeurs plus dans le besoin qu'eux. **Ce traitement incohérent créait des inégalités et risquait de priver des locataires plus nécessiteux que d'autres d'un logement abordable.**

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

PLACEMENT DES LOCATAIRES

Dans chaque CLL, un service de placement des locataires est chargé d'affecter des logements de la SLO disponibles à des demandeurs y ayant droit.

Les demandeurs de logement de la SLO sont placés sur une liste d'attente selon un système de classement par points. Les logements sont offerts en premier à ceux dont le total de points est le plus élevé. Les points sont attribués aux postulants en fonction du revenu mensuel brut rajusté par rapport au nombre de personnes constituant la famille, du pourcentage du revenu consacré au paiement du loyer, des conditions actuelles de vie et d'autres facteurs prioritaires (femmes battues, par exemple).

Au 31 décembre 1990, environ 43 000 demandeurs étaient inscrits sur les listes d'attente de la SLO. L'importance de la demande va des familles (49 pour cent) aux personnes âgées (29 pour cent) et aux célibataires et aux couples (22 pour cent). Selon un document récent du ministère, «95 pour cent des personnes âgées ont des chances d'être logées grâce aux listes de priorités de la SLO, comparativement à 32 pour cent de célibataires et de couples et 16 pour cent de familles».

Utilisation du temps passé sur les listes d'attente pour faire une distinction entre des besoins relativement peu différents

Si le système de classement par points constitue un moyen raisonnablement objectif de déterminer la nécessité de disposer d'un logement pour un demandeur il ne peut efficacement faire la distinction entre les niveaux de besoin d'un demandeur à un autre. Il est difficile de déterminer si, avec 160 points, un demandeur est effectivement plus dans le besoin qu'un autre demandeur à 150 points. Alors que les demandeurs à plus de 100 points sont considérés comme ayant un «besoin urgent» d'un logement abordable, les CLL que nous avons visitées n'étaient en mesure de placer que les demandeurs à plus de 155 points, faute de logements disponibles.

Nous avons constaté que **le temps passé par un demandeur sur la liste d'attente n'est pas pris en considération pour une question de politique.** En conséquence, un demandeur ayant un nombre de points légèrement supérieur pourrait se voir attribuer un logement immédiatement alors que d'autres dont les besoins seraient similaires pourraient avoir à attendre excessivement longtemps avant d'obtenir un logement.

Étant donné qu'aucune analyse n'a été faite du temps passé par les demandeurs sur la liste d'attente il est difficile d'évaluer la signification de cette restriction. Toutefois, un système qui tiendrait compte à la fois des besoins relatifs et de la période d'attente serait peut-être plus équitable en ce qui concerne les décisions d'attribution de logements.

3.15 suite

Mise en rapport des demandeurs de logement avec d'autres sociétés de logement subventionnées

Des sociétés de logement municipales et privées à but non lucratif ainsi que des sociétés de logement coopératives offrent également des logements sociaux en Ontario. Le financement des sociétés coopératives et des sociétés à but non lucratif est assuré à 50/50 pour cent ou 60/40 pour cent par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, selon les cas, ou bien il est assuré à 100 pour cent par la province.

Les sociétés municipales et privées à but non lucratif créées après 1986 doivent disposer d'au moins 40 pour cent de logements réservés aux personnes dans le besoin. Le financement de ces projets pose comme condition que la moitié des logements soient attribués à des demandeurs figurant sur la liste d'attente de la CLL. En ce qui concerne les sociétés de logement coopératives financées par la province, c'est un minimum de 25 pour cent de la totalité des logements qui doivent être réservés aux personnes dans le besoin.

Notre examen des fichiers de placement des locataires et les discussions que nous avons eues avec les personnes chargées d'attribuer les logements ont révélé que :

- Dans certains cas, les mises en rapport de demandeurs avec des sociétés de logement coopératives ou à but non lucratif par les CLL ne respectaient pas le système de points de la SLO. Autrement dit, ce ne sont pas nécessairement ceux qui sont le plus dans le besoin qui sont aiguillés vers ces sociétés de logement.

- Certaines sociétés de logement coopératives ou à but non lucratif refusaient les demandeurs mis en rapport avec elles par les CLL que nous avons visitées sous prétexte que le demandeur ne répondait pas à leurs conditions d'attribution de logement. Dans d'autres cas, des sociétés de logement coopératives ou à but non lucratif n'avaient pas demandé aux CLL de les mettre en rapport avec des demandeurs de logement, comme l'exigent les conditions de financement. Un important organisme de logement municipal à but non lucratif n'avait pas demandé d'être mis en rapport avec des demandeurs de logement depuis plus de trois ans. Dans une autre région, 26 complexes de logements coopératifs ou à but non lucratif n'avaient pas contacté les CLL pour être mis en rapport avec des demandeurs de logement également depuis plus de trois ans.

Selon les CLL :

- Des situations conflictuelles sont apparues avec des sociétés de logement à but non lucratif utilisant, pour le placement des locataires, des critères de sélection différents de ceux des CLL. Les sociétés de logement à but non lucratif préfèrent utiliser leurs propres critères de sélection et choisir les locataires sur leur propre liste d'attente.

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

- Bien que les CLL visitées aient déclaré que les mises en rapport des demandeurs avec les sociétés de logement à but non lucratif respectent le système de classement par points, le fait qu'elles souhaitent que les demandeurs de logement ainsi aiguillés soient acceptés indique que les demandeurs le plus dans le besoin, c'est-à-dire ceux qui ont le plus grand nombre de points, ne sont pas nécessairement ceux qui sont mis en rapport avec ces sociétés. Afin de favoriser l'établissement de bonnes relations et d'encourager les sociétés coopératives ou à but non lucratif à accepter les demandeurs de logement mis en rapport avec elles, les responsables du placement des locataires dans quatre des cinq CLL visitées ont recommandé des demandeurs ayant un total de points inférieur mais qui, du point de vue des CLL, avaient plus de chance de répondre aux conditions imposées par lesdites sociétés coopératives ou à but non lucratif.

- Les CLL se sentent frustrées de ne pas disposer de l'autorité nécessaire pour faire en sorte que les sociétés coopératives ou à but non lucratif acceptent les demandeurs de logement avec lesquels elles sont mises en rapport. Dans bien des cas, les CLL ne savaient pas avec certitude s'il existait des accords relativement aux dispositions d'orientation des demandeurs de logement. En outre, trois des cinq CLL visitées n'avaient pas été informées, par les bureaux de logement régionaux, des sociétés coopératives ou à but non lucratif à contacter dans la région pour les mettre en rapport avec des demandeurs de logement.

Parmi les solutions éventuelles qui permettraient d'améliorer la coordination des efforts de placement, citons la tenue de registres centraux au niveau communautaire et une meilleure surveillance du respect des conditions de placement liées au financement des sociétés coopératives ou à but non lucratif.

RÉPONSE

Le président de la Société de logement de l'Ontario a répondu à notre rapport de vérification.

SYSTÈME DE GESTION DE L'INFORMATION ET DE DÉCLARATION

Système HOMES de gestion de l'information

«Comme vous l'avez mentionné dans votre rapport, on a assisté à de fréquents changements de ministres et de cadres supérieurs du ministère pendant la phase d'élaboration de ce système. On a également pu constater un nombre considérable de changements dans les activités des CLL et du ministère, notamment le lancement des programmes de logements à but non lucratif, leur essor exceptionnel en relativement peu de temps et la mise en place des systèmes de réglementation des loyers. Un changement d'orientation aussi remarquable des activités n'avait pas été envisagé au moment de l'approbation initiale du projet et

3.15 suite

des propositions de mise en oeuvre. Or ce changement d'orientation a eu une incidence néfaste sur le projet au point que le fournisseur du logiciel d'origine... a été incapable de faire face aux nouvelles exigences sans avoir à procéder à une adaptation massive du logiciel. Nous avons obtenu l'affectation d'un crédit total pour l'achat de notre nouveau progiciel de gestion du système ministériel d'information financière.

«Dans votre rapport, vous avez mentionné que le projet avait été abandonné sur les recommandations du conseil en gestion. Il convient toutefois de noter que préalablement à cette décision, les cadres supérieurs avaient constaté l'évolution des exigences et avaient lancé une étude interne avant la nomination d'un conseil en gestion.

«Ce dernier a fait quinze recommandations visant à améliorer la gestion du projet et le processus d'élaboration des systèmes. Toutes ces recommandations ont été mises en oeuvre. En outre, le ministère a préparé un Plan de gestion stratégique de l'information qui a récemment été approuvé par le Conseil de gestion. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes persuadés d'avoir pris les mesures nécessaires pour renforcer et améliorer les contrôles, les critères, les structures et les processus d'obligation redditionnelle pour l'élaboration des systèmes.»

Section d'examen des activités de gestion (SEAG)

«Le programme «critères de réussite» centralement administré par la Section EAG fournissait des renseignements à titre consultatif aux CLL. Il ne s'agissait pas d'un système obligatoire de communication de renseignements de gestion, contrairement aux systèmes mis en place pour le budget global, les salaires, les dépenses non renouvelables (améliorations des immobilisations) et les déclarations relatives aux logements vacants. D'une manière générale, le ministère et les CLL ont trouvé ce programme extrêmement complexe et centralisé, notamment pour les CLL de moindre importance.

«Certains responsables de programmes de logement ont considéré que l'idée des comparaisons internes n'était pas valable et, à ce titre, l'ont rejetée, surtout qu'à leurs yeux la gestion ne peut pas avoir une incidence notable sur la plupart des coûts (et des recettes), par exemple sur les taxes municipales et les coûts de l'eau et de l'électricité, sur les salaires et sur les revenus des locataires. De plus, parmi les CLL que nous avons examinées, les deux plus importantes disposaient d'autres systèmes d'examen des activités de gestion et l'une d'elles a même officiellement proposé de réaffecter le personnel et les ressources de la Section d'examen des activités de gestion à d'autres fonctions plus critiques de la SLO.

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

«Ces diverses raisons ont conduit la SLO et le ministère à abandonner la Section d'examen des activités de gestion... Le ministère et la SLO ont agi de manière responsable et efficace pour réaffecter les ressources afin de répondre à de nouvelles urgences. Entre temps, des améliorations ont été apportées aux systèmes obligatoires de déclaration d'exploitation relativement aux fonctions essentielles de gestion des ressources financières et humaines. En particulier, la prévision des recettes, les déclarations de divergences et le suivi des dépenses en immobilisations («non renouvelables») font l'objet d'une attention soutenue.»

TRAVAUX ET SERVICES D'ENTRETIEN

Retards considérables dans l'achèvement des gros travaux

«La période couverte, en ce qui concerne ces résultats, n'est pas définie clairement dans votre rapport. Il convient de noter qu'en pleine période de boom dans la construction les clauses de pénalités sont pratiquement inapplicables. Le seul recours réaliste consiste à constituer un dossier suffisamment solide sur les compagnies à l'origine de problèmes de manière à pouvoir disqualifier leurs offres lors de la mise en adjudication de travaux ultérieurs. Toutefois, ces entrepreneurs auront toujours la possibilité de faire appel.

«La SLO a délégué le pouvoir d'approuver les contrats de plus de 300 000 dollars au comité d'adjudication des contrats. Ce comité a identifié les problèmes liés à l'évaluation du rendement des entrepreneurs, même s'il existe déjà des procédures documentées de surveillance des entrepreneurs dans les manuels et directives de la Société. Le comité s'emploie actuellement à corriger cette situation en identifiant les domaines particuliers dans lesquels il importe de donner des instructions plus claires, et fait, sous forme de circulaires, des propositions visant à intégrer ces changements dans le manuel d'administration des commissions de logement. La solution d'une formation spécifique est également envisagée.

«La planification et la coordination des gros travaux de réparation et/ou de remplacement sont parfois difficiles à réaliser étant donné le caractère changeant des priorités auxquelles le personnel des CLL doit faire face.

«Il existe 56 commissions de logement ayant des degrés divers d'expérience technique. Dans bien des cas, les bureaux régionaux participent activement à la production des plans, spécifications, etc. Même si la bonne démarche est bien documentée, des facteurs tels que les fonds prévus au budget, les retards de l'analyse technique, la disponibilité de corps de métiers spécialisés et la nécessité de répondre aux impératifs continus d'entretien interfèrent souvent avec l'aptitude d'une CLL à gérer cette démarche. Il faut intensifier nos travaux pour renforcer cette démarche et nous ferons tout notre possible pour améliorer la planification, la coordination et la surveillance des gros travaux.»

3.15 suite

Évaluation de la gestion des services d'entretien

«Nous apprécions à sa juste valeur l'importance des critères et des mesures et, bien que la Section d'examen des activités de gestion ait été abandonnée, de nouveaux efforts sont déployés pour atteindre les mêmes objectifs, à savoir des services de qualité à la clientèle orientés vers la gestion foncière. Les propositions relatives à ce sujet seront présentées au conseil d'administration de la SLO dans les prochaines semaines.

«Nous ne pouvons sous-estimer l'importance de répondre en temps voulu aux besoins de travaux d'entretien. Toutefois, il est parfois difficile d'atteindre cet objectif compte tenu des restrictions en ressources humaines et de la demande croissante en travaux d'entretien due à la vétusté des logements gérés par la SLO.

«Comme nous l'avons déjà mentionné dans la présente réponse, la commission de logement de la communauté urbaine de Toronto (MTHA) va faire son possible pour s'assurer que les renseignements entrés dans le système de gestion financière seront tenus à jour.

«À notre avis, la comparaison que vous faites entre les CLL et les sociétés de gestion privées relativement à l'optimisation des ressources est tout à fait inappropriée. En raison de diverses initiatives gouvernementales (services en français, liberté d'accès à l'information, par exemple), les frais généraux auxquels le secteur public doit faire face sont considérablement plus élevés que ceux auxquels doit faire face le secteur privé. En outre, les sociétés de gestion privées choisies par la SLO ne sont pas tenues d'employer du personnel pour les unités de négociation, ce qui fait une différence considérable en ce qui concerne les frais d'exploitation. En ce qui concerne l'achat de biens et de services, ces sociétés ont également passé avec les fournisseurs des arrangements spéciaux qui les dispensent de se conformer aux modalités ouvertes et coûteuses que les CLL doivent respecter. Compte tenu de ce qui précède, nous rejetons votre conclusion relativement à l'optimisation des ressources car votre analyse n'a pas tenu compte des facteurs susmentionnés.»

Nécessité d'améliorer les modalités d'achat et de paiement pour les dépenses renouvelables

«Nous constatons avec plaisir que les politiques ministérielles d'acquisition de biens et de services pour les gros travaux ont été respectées de manière satisfaisante. Toutefois, la SLO va rappeler énergiquement ses politiques et procédures actuelles aux CLL pour s'assurer qu'on évitera dorénavant tout retard dans l'achèvement des travaux et qu'on respectera les modalités d'achat en ce qui concerne les dépenses renouvelables. Depuis janvier 1991, la section des

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

approvisionnements et services de la Direction des services administratifs a régulièrement organisé des ateliers avec les commissions de logement afin de leur donner la formation nécessaire pour améliorer leurs modalités d'achat et de paiement. Nous allons également étudier la faisabilité de l'adjudication d'accords d'escomptes pour les travaux de plomberie et d'électricité.»

RECETTES LOCATIVES

Vérification inadéquate des revenus

«La SLO va renouveler ses instructions à l'intention des CLL en soulignant bien l'importance de se conformer à la politique de vérification des revenus.»

Modicité des loyers dans les complexes gérés par des sociétés privées

«La MTHA est tout à fait consciente du problème lié aux recettes tirées des loyers dans le cas des logements gérés par des sociétés privées. Des mesures correctives ont déjà été prises à ce sujet. En 1990, la MTHA a découvert que les recettes tirées de la location des logements gérés par les sociétés privées ne suivaient pas la progression des recettes résultant de la location des logements directement gérés par la MTHA. En conséquence, la MTHA a procédé à une comparaison des recettes en 1990 et effectue actuellement une vérification interne, sur la base de l'analyse et de ses résultats, pour veiller à ce que la gestion privée produise des recettes maximales. La MTHA prendra les mesures qui s'imposent en fonction des résultats et des recommandations de la vérification.»

Incohérence du traitement des locataires dont les revenus sont les plus élevés

«La SLO révise actuellement ses politiques relatives à l'intégration des revenus. L'indexation à 25% des loyers sur tous les revenus constitue une «éviction économique» lorsque le loyer résultant de cette indexation est supérieur aux loyers normalement en vigueur pour des logements comparables. Par contre, le plafonnement des loyers entraîne une plus grande intégration des revenus et contribue à maintenir les familles dans leurs quartiers, ceci se faisant toutefois au détriment des demandeurs de logement les plus nécessiteux. Le conseil d'administration de la SLO a autorisé les CLL a user localement de leur pouvoir discrétionnaire pour adopter d'autres démarches étant donné que les portefeuilles des CLL et les marchés locatifs varient considérablement à travers la province. Ce problème est actuellement à l'étude dans le cadre des divers processus de consultation.»

3.15 suite

PLACEMENT DES LOCATAIRES

«Comme l'a constaté le vérificateur, le ministère et la SLO examinent actuellement les politiques et usages existants au moyen de groupes de travail auxquels participent les CLL et les sociétés de logement à but non lucratif sur le thème de la sélection des locataires et du pourcentage revenu/aide sociale. Ces problèmes entrent également dans le cadre de la consultation sur le plan de logement et la qualité de vie dans les logements publics. Nous demandons au personnel des CLL, aux locataires, aux demandeurs de logement et aux groupes communautaires de nous faire part de leurs points de vue sur les problèmes présentés par le système et de leurs recommandations en vue d'un éventuel changement. Tous les points soulevés par le vérificateur sont à l'étude, aussi bien en ce qui concerne les problèmes d'équité, d'efficience et d'efficacité des politiques et usages existants qu'en ce qui concerne la mesure dans laquelle les politiques ne sont pas mises en oeuvre.»

Utilisation du temps passé sur les listes d'attente pour faire une distinction entre des besoins relativement peu différents

«Il existe un large fossé entre le nombre de demandeurs de logement à loyer indexé sur le revenu et le nombre de logements de ce type disponibles, qu'il s'agisse du fonds de logements disponibles auprès de la SLO ou des sociétés coopératives/à but non lucratif, et ce fossé va en s'élargissant. La fixation de priorités comme base de mesure des besoins est une décision difficile à prendre. Les accords entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux exigent par ailleurs que 50 pour cent de l'aide financière assurée par le gouvernement fédéral (50 pour cent du financement de la SLO) soient affectés à des familles dans le besoin. Ce point n'est pas aussi évident que le suggère votre rapport car :

- *lorsque deux demandeurs d'un même logement ont un nombre similaire de points, les CLL peuvent d'abord offrir le logement à celui qui en fait la demande le premier, et c'est d'ailleurs ce qu'elles font;*

- *rien ne prouve que plus une personne reste longtemps sur la liste d'attente plus elle se trouve dans le besoin. En fait, certaines CLL rapportent que ceux qui sont moins dans le besoin peuvent se permettre d'attendre plus longtemps que ceux qui connaissent des problèmes graves et urgents de logement.*

«Néanmoins, le «temps passé sur la liste d'attente» est une question grave qui est actuellement prise en compte dans le cadre des processus de consultation susmentionnés et par le gouvernement fédéral qui partage les pertes des coûts d'exploitation sur la base de 50/50 avec la province. Il convient de noter que les sociétés de logement qui utilisent une liste d'attente chronologique ne peuvent

Société de logement de l'Ontario

3.15 suite

mesurer les besoins relatifs et ne peuvent loger les personnes nouvellement admissibles (réfugiés demandeurs de logement, par exemple) ou nouvellement dans le besoin (personnes actuellement au chômage ou expulsées de leur logement, par exemple).»

Mise en rapport des demandeurs de logement avec d'autres sociétés de logement subventionnées

«Les commissions locales de logement et les bureaux régionaux des programmes de logement sont chargés de veiller à ce que les organismes de logement à but non lucratif mettent le nombre requis de logements vacants à la disposition de demandeurs. Nous convenons qu'il importe d'accentuer les échanges de renseignements. Dans les cas où on a constaté qu'un groupe à but non lucratif n'honore pas ses engagements, le ministère du Logement a effectué un suivi de la situation auprès des organismes de parrainage à but non lucratif pour s'assurer que les demandeurs de logement sont mis en rapport avec les organismes de logement à but non lucratif. Dans ce cas, le ministère informe la société à but non lucratif que le non-respect continu des engagements peut entraîner la cessation du paiement des subventions. Toutefois, une fois de plus, cette question n'est pas aussi simple que votre rapport le suggère :

«Dans notre document de consultation sur le plan de logement, nous avons identifié onze problèmes liés à l'accès au logement. Parmi ceux-ci, citons :

- *Dans quelle mesure les sociétés à but non lucratif doivent-elles pouvoir choisir les demandeurs de logement nécessiteux qui sont mis en rapport avec elles par les commissions locales de logement?*
- *Quelle proportion d'aide sociale est-il acceptable d'envisager dans les complexes de logement subventionnés?*
- *De quelle manière les plans de ciblage doivent-ils être plus souples?*
- *Quelles modifications faudrait-il apporter pour permettre l'accès aux logements actuellement disponibles pour les groupes ayant des besoins spéciaux?*
- *Comment serait-il possible de faire mieux concorder les besoins des demandeurs de logement avec les moyens de logement disponibles?*

«Une politique adaptée sera élaborée après l'achèvement du processus de consultation de manière à orienter les travaux qui restent à effectuer dans ce domaine.»

Commentaires sur les vérifications des ministères et organismes de la Couronne

3.16
Installation de traitement des déchets dangereux et autres points, Société ontarienne de gestion des déchets

La Société ontarienne de gestion des déchets a été créée en 1981. Son but est de réduire de façon significative l'effet nocif que les déchets dangereux et des déchets industriels liquides peuvent avoir sur la santé de l'homme et sur l'environnement. Pour atteindre cet objectif, la société a proposé de construire une installation de traitement et d'élimination des déchets et a mis au point des programmes destinés à encourager les industries à réduire, réutiliser et recycler leurs déchets dangereux.

La société est totalement financée par des subventions du ministère de l'Environnement. Depuis 1981, elle a dépensé plus de 110 millions de dollars dont 69,5 millions ont été consacrés au financement des services professionnels et 23,7 millions au paiement des salaires et avantages sociaux. La plupart de ces dépenses concernaient des travaux liés au projet de construction d'une installation de traitement et d'élimination des déchets dangereux.

SOMMAIRE

PORTÉE ET OBJECTIFS

Notre vérification avait pour objectifs :

- de faire le point sur le projet d'installation de traitement des déchets dangereux;
- de déterminer si les services de consultation et les services juridiques ainsi que les frais de déplacements avaient été correctement contrôlés.

CONCLUSIONS

INSTALLATION DE TRAITEMENT ET D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

Selon les calculs de la société, les dates éventuelles de mise en service et les coûts en dollars 1990 devraient aller de novembre 1995 (419 millions de dollars) à avril 1998 (480 millions de dollars).

SERVICES DE CONSULTATION, SERVICES JURIDIQUES ET DÉPLACEMENTS

Les contrôles exercés sur les services de consultation et les services juridiques étaient moins que satisfaisants.

- **De nombreux contrats ont été attribués à des firmes d'experts-conseils sans qu'on ait eu recours au processus de mise en concurrence ou sans que le conseil d'administration ait approuvé cette formule d'octroi des contrats.**
- **De nombreux travaux de consultation ont dépassé leur budget initial. Dans un cas, un budget de 40 000 dollars a été dépassé de 250 000 dollars.**

Société ontarienne de gestion des déchets

3.16 suite

- **Les dossiers examinés contenaient peu d'éléments, sinon pas du tout, indiquant que le travail des experts-conseils avait correctement été contrôlé ou surveillé.**

- **Pour l'année financière 1991, les 1,6 million de dollars payés pour couvrir les services juridiques dépassaient de 760 000 dollars le budget initial.**

- **Les contrats de services juridiques ont été octroyés sans avoir eu recours aux appels d'offres ou à d'autres formes de mise en concurrence.**

Les contrôles exercés sur les frais de déplacements étaient satisfaisants.

AUTRES POINTS

- **Pour plusieurs emplois choisis, les échelles de salaires appliquées par la société étaient bien plus élevées que celles appliquées par la fonction publique de l'Ontario pour des postes comparables.**

- **De nombreuses dépenses n'étaient pas appropriées pour un organisme financé entièrement par les fonds publics.**

COMMENTAIRE

INSTALLATION DE TRAITEMENT ET D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DANGEREUX

Nécessité d'obtenir les approbations requises pour les travaux de construction

La société a décidé de construire une installation de traitement des déchets dangereux d'une capacité initiale pouvant atteindre 150 000 tonnes par an pour le traitement de 30 000 tonnes de déchets par incinération et de 120 000 tonnes par traitement physique/chimique. Si nécessaire, cette capacité pourrait être augmentée de 100 pour cent. **En 1984, le coût de l'installation était estimé à 144 millions de dollars et celle-ci était censée entrer en service avant 1989.**

En juillet 1985, un décret en vertu de la *Loi de 1981 sur la société ontarienne de gestion des déchets* exigeait que la société obtienne les approbations nécessaires en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et de toute autre loi applicable avant de construire l'installation proposée pour le traitement des déchets dangereux.

Au moment de notre vérification, la société participait à une audience sur l'évaluation de l'environnement devant un comité mixte de la Commission des évaluations environnementales et de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. L'approbation du comité mixte et la ratification par le cabinet

3.16 suite

provincial sont nécessaires avant que la construction puisse commencer. **Selon les calculs de la société, les dates éventuelles de mise en service et les coûts en dollars 1990 devaient aller de novembre 1995 (419 millions de dollars) à avril 1998 (480 millions de dollars).**

SERVICES DE CONSULTATION, SERVICES JURIDIQUES ET DÉPLACEMENTS

Les contrôles exercés sur les services de consultation étaient moins que satisfaisants

Pour la période allant d'avril 1989 à mars 1991, les frais supportés pour les services de consultation étaient de 12,5 millions de dollars. Pour évaluer le sérieux des contrôles exercés sur ces services, nous avons examiné un échantillon représentatif de 28 tâches de consultation se montant à 2,2 millions de dollars. **Nous en avons conclu que les contrôles étaient moins que satisfaisants. Nous avons trouvé que :**

- **Contrairement à la politique de la société, 16 tâches, représentant un paiement de 1,3 million de dollars, avaient été affectées sans faire jouer la concurrence (appels d'offres ou devis écrits) ou sans que le conseil d'administration ait approuvé le non-recours au processus de mise en concurrence.** Onze de ces tâches, représentant un montant total de 1,18 million de dollars, avaient coûté de 25 000 dollars à 500 000 dollars.

  La mise en concurrence permet de s'assurer qu'on tire le meilleur parti possible des fonds dépensés, que les experts-conseils sont traités équitablement et que ceux qui sont choisis sont les plus qualifiés.

- **Douze tâches dépassaient de 780 000 dollars leur budget initial de 1 million de dollars. Dans un cas, un budget de 40 000 dollars a été dépassé de 250 000 dollars.** Pour la majorité de ces tâches, des avis de modification ont augmenté les sommes prévues au budget ou stipulées dans le contrat. Cependant, les explications données pour justifier les différences importantes par rapport aux budgets étaient généralement incomplètes ou inadéquates, du genre «en raison d'une révision de l'envergure du projet.»

- **Les dossiers examinés contenaient peu d'éléments, sinon pas du tout, indiquant que le travail des experts-conseils avait correctement été contrôlé ou surveillé.**

Société ontarienne de gestion des déchets

3.16 suite

Les contrôles exercés sur les services juridiques étaient moins que satisfaisants

Les services juridiques ont été fournis à la société par deux cabinets. L'un d'eux avait été engagé en 1981 pour représenter la société lors des audiences d'évaluation de l'environnement et pour offrir des conseils d'ordre général au ministère. L'autre a été engagé pour agir en tant que co-conseiller du premier.

Pour l'année financière close au 31 mars 1991, les paiements de 1,6 million de dollars pour les services juridiques dépassaient de 760 000 dollars le budget initial. La direction a expliqué que les dépenses consacrées aux services juridiques dépassaient le budget en raison d'exigences et de défis imprévus qui se sont manifestés lors des audiences sur l'évaluation de l'environnement.

Nous avons constaté que les deux cabinets n'avaient pas été choisis suite à un appel d'offres ou autre processus de mise en concurrence. De plus, la société n'avait pas signé d'accord officiel avec les deux cabinets juridiques pour spécifier les responsabilités, le travail à exécuter, les tarifs horaires, les dépenses et les sommes maximales à facturer.

Les cadres supérieurs nous ont informés que la société avait continué à faire confiance au cabinet juridique engagé en 1981 en raison de son expérience dans le processus d'évaluation de l'environnement et du besoin de confier à ce cabinet la responsabilité des documents sur l'évaluation de l'environnement au cours de l'audience.

Une directive du ministère du Procureur général exige que les ministères et les organismes de catégorie 1 engagent des avocats du secteur privé sur appel d'offres et préparent des contrats officiels relativement aux services à fournir. Bien que la société soit un organisme de catégorie 2 et ne soit pas obligée de respecter la directive, nous estimons qu'il serait prudent de le faire ou d'adopter une politique semblable.

Les contrôles exercés sur les frais de déplacements étaient satisfaisants

Les politiques de la société exigent que les employés en déplacements utilisent les moyens de transport les plus pratiques et les plus économiques. Les dispositions relatives aux déplacements doivent être prises suffisamment tôt, dans la mesure du possible, pour obtenir les tarifs les plus bas. L'accord du président de la société et du ministre adjoint du ministère de l'Environnement doit être obtenu pour tout voyage en dehors de l'Amérique du Nord. Les demandes d'approbation des employés doivent spécifier les coûts estimatifs du voyage, les pays visités et les dates du voyage.

3.16 suite

Pour la période d'avril 1987 à décembre 1990, les frais de déplacements des employés se sont élevés à quelque 660 000 dollars dont environ 180 000 dollars pour des voyages hors d'Amérique du Nord. **Notre étude d'un échantillon représentatif de frais de déplacements supportés aussi bien en Amérique du Nord qu'hors d'Amérique du Nord n'a révélé aucune carence notable du contrôle.**

AUTRES POINTS

Salaires nettement plus élevés que ceux de postes comparables au gouvernement

L'échelle des salaires et les niveaux de classification découlaient d'une étude effectuée en 1985 par un cabinet de conseils en gestion. Le cabinet effectue des enquêtes sur les salaires pratiqués dans des organismes industriels et utilisés par la société pour déterminer les ajustements annuels de l'échelle de salaires. Pour l'année financière close au 31 mars 1991, les salaires et avantages sociaux payés aux 69 employés de la société se montaient à 3,88 millions de dollars.

Selon son protocole d'accord avec le ministère de l'Environnement, la société est tenue d'établir des classifications et des échelles de salaires en tenant compte de ceux de la fonction publique de l'Ontario.

À la suite de notre étude préliminaire, il ne nous a pas semblé que les classifications et échelles de salaires de la fonction publique de l'Ontario avaient été suffisamment prises en considération pour déterminer l'échelle de salaires des employés de la société.

En conséquence, pour l'année financière 1990, nous avons choisi 10 emplois pour effectuer nos comparaisons. Les salaires correspondant à ces emplois se situaient dans l'éventail suivant :

Éventail	Nombre
Moins de 40 000 dollars	2
De 41 000 dollars à 80 000 dollars	4
De 81 000 dollars à 125 000 dollars	4

Nous avons demandé au Secrétariat des ressources humaines et au ministère de l'Environnement d'effectuer une comparaison avec des emplois similaires de la fonction publique de l'Ontario.

Société ontarienne de gestion des déchets

3.16 suite

Les réponses obtenues indiquaient qu'il était difficile d'évaluer certains emplois et que certaines hypothèses devaient être soulevées. Elles identifiaient néanmoins les postes pouvant être comparés. **Les comparaisons ont montré que, pour cinq des dix emplois, les échelles des salaires étaient bien plus élevées que celles de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario.** Trois de ces cinq emplois se situaient dans la gamme de salaires allant de 81 000 dollars à 125 000 dollars alors que deux des postes comparables de la fonction publique de l'Ontario se situaient dans la gamme de salaires allant de 67 450 dollars à 101 200 dollars et le troisième entre 59 000 dollars et 88 600 dollars.

Les comparaisons de salaires pour les cinq autres emplois ont montré qu'ils étaient du même ordre de grandeur que ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario.

Autres anomalies

Nous avons remarqué que beaucoup des dépenses supportées pendant la période allant d'avril 1989 à décembre 1990 n'étaient pas appropriées pour une société entièrement financée par les fonds publics.

- Deux cadres supérieurs avaient dépensé environ 15 000 dollars en frais de représentation, notamment pour 381 déjeuners (7 000 dollars) où seuls des employés de la société étaient présents.

- Un cadre supérieur, qui vivait dans la communauté urbaine de Toronto, a passé la nuit dans des hôtels locaux en au moins 28 occasions au coût de 140 dollars la nuit. Dans la plupart des cas, aucune explication écrite n'a été fournie.

- Au lieu d'utiliser la salle de conférence de la société pour discuter des affaires de la société (plan stratégique de la SOGD, par exemple), les cadres supérieurs ont organisé 10 réunions dans des salles d'hôtels dont la location globale a atteint 14 000 dollars.

RÉPONSE

La réponse du président comportait les commentaires suivants.

INSTALLATION DE TRAITEMENT ET D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DANGEREUX

Nécessité d'obtenir les approbations requises pour les travaux de construction

«L'estimation du coût à 480 millions de dollars est actuellement la meilleure estimation en dollars 1990. Elle tient compte d'un taux d'inflation de 6 pour cent, des améliorations technologiques et des coûts de propriété qui ne sont pas inclus dans l'estimation de 144 millions de dollars de 1984...»

3.16 suite

SERVICES DE CONSULTATION, SERVICES JURIDIQUES ET DÉPLACEMENTS

Les contrôles exercés sur les services de consultation étaient moins que satisfaisants

- *«Cinq des seize tâches citées occasionnaient des dépenses inférieures à 25 000 dollars et ne nécessitaient pas le recours à la mise en concurrence pour satisfaire aux politiques de la SOGD bien que deux d'entre elles aient effectivement reçu des offres concurrentielles.*

  «Trois des onze tâches restantes ont fait l'objet d'offres concurrentielles et d'un processus d'évaluation. Pour ce qui est des huit autres, il n'y a pas eu d'appel d'offres pour quatre d'entre elles en raison du besoin de maintenir une continuité dans le témoignage des experts-conseils lors des audiences. Les autres tâches ont été octroyées sans appel d'offres car elles exigeaient une compétence spéciale. De l'avis de la direction, tout s'est déroulé de façon conforme.

  «La société s'est efforcée, à ses débuts, de trouver les meilleurs experts-conseils par un processus de mise en concurrence et a reconnu le besoin de les garder à son service pendant toute la phase des audiences. En suivant cette politique, la société a gardé à son service une quarantaine de cabinets importants qui ont agi au nom de la société dans des domaines importants. Il est primordial que ces experts-conseils suivent le projet jusqu'à la phase d'approbation : les connaissances et les compétences qu'ils ont acquises sont irremplaçables et la présence de beaucoup d'entre eux est nécessaire pour fournir un témoignage hautement technique devant la commission d'audience et ce à différentes phases d'avancement du projet.»

- *«La déclaration selon laquelle 12 des tâches ont dépassé le budget initial ne tient pas compte de la procédure des avis de modification de la SOGD qui est une manière intégrale de contrôle et de surveillance des tâches confiées aux experts-conseils. En raison de la nature itérative du processus d'audience, la SOGD prépare les budgets affectés aux travaux de consultation selon le calendrier «le plus probable». Le processus d'audience, sur lequel la SOGD n'a aucun contrôle, conduit invariablement à des modifications de budgétisation qui, elles-mêmes, entraînent souvent la nécessité de modifier l'envergure des travaux, des demandes circonstancielles de témoignage nouveau ou révisé de la part de la commission d'audience et des variations de la fréquence et du contenu des questions écrites posées par les adversaires du projet. Il s'agit-là de caractéristiques types de tout processus d'audience et le rapport du vérificateur n'en tient pas compte. La procédure d'avis de modification est un moyen approprié de refléter ces exigences changeantes et de maintenir un contrôle efficace des dépenses.*

Société ontarienne de gestion des déchets

3.16 suite

«Si on tient compte des avis de modification, ce sont les dépenses relatives à trois tâches et non pas douze qui ont dépassé la limite autorisée. Le cas cité pour lequel on prétend que le budget de 40 000 dollars a été dépassé de 250 000 dollars concerne en fait deux commandes séparées passées auprès du même cabinet. L'une date de mai 1989 et l'autre de mai 1990. Si on tient compte des deux commandes séparées et des avis de modification apparentés, les dépenses véritables variaient de moins d'un pour cent par rapport à la somme autorisée.»

- *«En de nombreuses occasions, les vérificateurs n'ont examiné que les dossiers centralisés par le service administratif et financier de la SOGD . Apparemment, ils ont choisi de ne pas s'intéresser aux dossiers de travail qui sont conservés par le personnel responsable des projets examinés. La société est persuadée que si les vérificateurs avaient examiné ces dossiers, ils comprendraient que les contrôles exercés par la SOGD sont efficaces. La SOGD contrôle et supervise quotidiennement les travaux de la plupart des experts-conseils. Les dossiers du service financier ne servent qu'à s'assurer que les estimations et les coûts des travaux sont correctement contrôlés».*

  Note de la rédaction : Nous avons été informés par le personnel du programme que les dossiers ne contenaient aucune information concernant le contrôle des experts-conseils. De plus, le personnel nous a fait savoir qu'on trouverait un témoignage de ce contrôle dans les dossiers du service financier. En conséquence, nous n'avons pas examiné les dossiers du personnel du programme.

AUTRES POINTS

Salaires nettement plus élevés que ceux de postes comparables au gouvernement

«La directive 6-1-4 du Conseil de gestion du gouvernement précise : «Les activités des employés des organismes de catégorie II sont plus orientées vers les affaires que vers le service du gouvernement. Ils font preuve d'un esprit d'entreprise, d'un esprit d'initiative et d'une souplesse qu'on ne trouve pas normalement au sein du gouvernement». Étant donné que la SOGD est un organisme de catégorie II, ce témoignage, à lui seul, semble confirmer que la comparaison est non fondée et jette un doute quant à sa validité...

«Les échelles de salaires de la SOGD sont déterminées objectivement et basées sur le Hay Guide Chart/Profile Method of Job Evaluation. Sur l'avis de spécialistes, le conseil d'administration a choisi le système Hay en 1982 parmi un grand nombre de possibilités compte tenu du «besoin d'un programme de rémunération solide susceptible d'attirer le personnel qualifié dont la société avait besoin pour atteindre ses objectifs». Ce système permet à la SOGD de comparer des emplois similaires d'organismes des secteurs public et privé qui participent, avec la SOGD, à des études annuelles de salaires.

3.16 suite

«Pour compliquer le problème, les vérificateurs n'ont pas choisi un échantillon représentatif de postes pour effectuer leur comparaison. Les quatre postes de cadres supérieurs font partie des dix postes choisis. Le rapport compare injustement les échelles de salaires des «directeurs» de la SOGD avec celles des «directeurs» du gouvernement. Cette comparaison donne à penser que les postes sont les mêmes. Or, à la SOGD, le poste de directeur en tant que chef de service serait plus proche de celui de directeur général ou de sous-ministre adjoint dans le gouvernement et l'échelle de salaires pour ce poste (SMG 3) est en fait légèrement supérieure à l'éventail des salaires de 89 000 dollars à 134 000 dollars appliquée à la SOGD. Les «directeurs» de la SOGD dépendent directement du président qui est l'équivalent d'un sous-ministre dans le gouvernement de l'Ontario. De plus, un des «directeurs» de la SOGD engagé récemment occupait la position de sous-ministre adjoint dans le gouvernement de l'Ontario. Une analyse plus précise et plus complète aurait conclu que les salaires étaient comparables.

«Pour obtenir une évaluation objective, il aurait été possible de s'appuyer sur une autre base. Deux des quatre directeurs mentionnés ci-dessus ont été récemment engagés par l'intermédiaire d'agences internationales de recrutement qui ont estimé que les niveaux de salaires offerts étaient appropriés compte tenu des postes à pourvoir et du calibre des candidats que la société espérait faire venir des secteurs public et privé».

Autres anomalies

«Les frais de représentation, l'utilisation d'hôtels locaux par un cadre supérieur et la location de salles dans des hôtels pour organiser des réunions au lieu d'utiliser la salle de conférence de la société ont été contrôlés et la SOGD considère cela comme raisonnable.

- *«À la SOGD, les frais de représentation sont contrôlés de très près. Les dépenses des deux cadres supérieurs avaient été supportées sur une période de presque deux ans. Elles tenaient à la nature de leurs fonctions et toutes les demandes de règlement étaient accompagnées d'une documentation spécifiant les raisons de la réunion, le nom des personnes présentes et leur affiliation.*

- *«Le cadre supérieur qui vit dans la communauté urbaine de Toronto et qui, dans une période de 21 mois, est descendu à l'hôtel en 28 occasions, l'a fait chaque fois pour des raisons totalement liées aux activités de la société. Il devait participer à des ateliers finissant tard le soir ou commençant tôt le matin, en dehors des heures normales de travail, ou à des réunions informelles avec des membres du conseil d'administration avant une réunion de travail le lendemain. Dix de ces réunions ont été organisées avec le conseil d'administration, huit avec des cadres supérieurs de la SOGD pour des discussions de planification stratégique,*

3.16 suite

une l'a été en préparation d'une réunion de tout le personnel de la SOGD et, dans les huit derniers cas, il s'agissait de participations à des réunions externes et à des ateliers.

- *«Les réunions de cadres supérieurs organisées pour discuter de questions importantes concernant la société (plan stratégique de la SOGD, par exemple) se sont tenues à l'extérieur et se sont poursuivies après les heures de travail normales. Certaines de ces réunions ont eu lieu dans des hôtels voisins afin que des repas puissent être servis car elles duraient de 18 h à 23 h après une journée de travail normale. Des chambres ont été occasionnellement réservées pour permettre de commencer tôt le lendemain matin. A cette époque, trois des cadres supérieurs de la SOGD vivaient en dehors de Toronto.»*

3.17
Organismes de la Couronne récemment fondés, dissous ou inactifs

Durant l'année financière 1991, les changements suivants sont survenus parmi les organismes de la Couronne et sociétés relevant de la Couronne, comme définis par la Loi sur la vérification des comptes publics.

CHANGEMENTS DANS LA DÉSIGNATION DE CERTAINS ORGANISMES

Les organismes dont les noms suivent ne sont plus des organismes de la Couronne :

- Société IDEA Fonds de technologie de l'information
- Société IDEA Fonds d'innovation
- Société IDEA Fonds d'investissement dans la recherche

De par le passé, le vérificateur provincial était désigné pour vérifier les comptes de ces filiales de la Société de développement de l'Ontario. Pour l'année financière 1991, un cabinet public de comptabilité a été nommé pour vérifier les comptes de ces filiales.

La Société d'hypothèques de l'Ontario a cessé d'être un organisme de la Couronne, pour devenir une société relevant de la Couronne. Les comptes de cette société sont maintenant vérifiés par un cabinet public de comptabilité, plutôt que par le vérificateur provincial.

3.17 suite

ORGANISMES DISSOUS

Société du district en voie d'organisation of Kingsford

Cette société relevant de la Couronne a été dissoute le 31 décembre 1990; tous les actifs, droits, obligations et passifs restants ont été transférés à titre intérimaire au ministère des Affaires municipales.

Ontario Van Pool Organization Limited

Cette société relevant de la Couronne a été dissoute le 5 juin 1990.

ORGANISMES INACTIFS

Le 31 mars 1991, il existait cinq organismes de la Couronne inactifs :

- Fondation commémorative John Graves Simcoe
- Société ontarienne d'assurance-dépôt
- Société foncière de l'Ontario
- Pavillon de l'Ontario Expo 86
- Société de développement des réseaux téléphoniques de l'Ontario

CHAPITRE

4

COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE

Ontario

CHAPITRE 4
COMPTES PUBLICS DE LA PROVINCE

4.1 Préparation des comptes publics

Les Comptes publics de chaque année financière close le 31 mars sont préparés sous la direction du trésorier, comme le stipule la Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie. Publiés en trois volumes, les Comptes publics sont remis au lieutenant-gouverneur en conseil et présentés à l'Assemblée au plus tard le dixième jour de la première session tenue pendant l'année civile qui suit.

Le volume 1 des Comptes publics comprend les états financiers de la province, ainsi que certains autres états et annexes. Le vérificateur provincial vérifie les états financiers et exprime une opinion à leur sujet; il étudie aussi généralement les autres renseignements présentés dans le volume 1.

Le volume 2 comprend des reproductions d'états financiers vérifiés d'organismes de la Couronne et de sociétés relevant de la Couronne :

a) dans lesquels la province a un investissement, ou

b) qui ont emprunté à la province, ou

c) qui ont emprunté auprès d'autres sources avec une garantie de la province.

Le volume 2 comprend également les états financiers vérifiés de certains organismes opérationnels importants, financés intégralement ou partiellement par des revenus provenant de leur fonctionnement.

Le volume 3 donne des précisions sur les dépenses de chaque ministère, comme les traitements et salaires, les avantages sociaux des employés, les frais de déplacement et autres paiements. Ces dépenses sont classées en deux grandes rubriques : Crédits votés et Crédits législatifs. Là encore, le bureau étudie généralement les renseignements présentés, et tout commentaire pertinent figure normalement dans ce chapitre.

4.2 États financiers de la province

Les états financiers vérifiés et les notes connexes résument les activités financières de la province pour l'année financière; ils font état des aspects importants de sa situation financière à la clôture de l'année financière.

Le Sommaire des conventions comptables importantes fait partie intégrante des états financiers et figure aux pages 1-2 et 1-3 du volume 1 des Comptes publics de 1990-1991. Ce résumé permet aux lecteurs de bien saisir les principes et les méthodes utilisés pour présenter les renseignements financiers donnés dans les états. Les méthodes comptables énoncées dans ce sommaire signalent aux lecteurs les différences, parfois importantes, entre les méthodes comptables des entreprises à buts lucratifs et celles de la province de l'Ontario.

4.2 suite

Comme indiqué dans le Sommaire des conventions comptables importantes, les états financiers de la province sont préparés en fonction du concept du Fonds de recettes consolidé. Ils ont pour objectif de rendre compte de l'utilisation des ressources financières affectées par l'Assemblée législative. Par conséquent, les transactions financières des ministères sont définies comme des entrées et des sorties du Fonds de recettes consolidé. Dans le cas de sorties de capitaux, cette base est modifiée de sorte à accorder un délai supplémentaire de 30 jours pour payer les obligations encourues durant l'année financière qui vient de prendre fin. Toutefois, les entrées de capitaux ont pour date de clôture le 31 mars. En vertu du concept du Fonds de recettes consolidé, les activités des sociétés de la Couronne, des conseils et des commissions ne font l'objet d'un rapport que dans la mesure où leur fonctionnement est financé à partir du Fonds de recettes consolidé, ou a contribué à ce Fonds.

Le Bureau du Trésor, qui est chargé de préparer les états financiers, déclare que la méthode actuelle de comptabilité de caisse est précise, bien comprise, et tout aussi informative que la comptabilité d'année financière. La méthode de comptabilité utilisée correspond aux besoins des deux principaux groupes d'utilisateurs : les législateurs et le grand public.

Le Bureau du vérificateur provincial soutient pleinement cette position.

4.3
Avis du vérificateur provincial

Voici l'avis du vérificateur provincial :

J'ai examiné l'état de la situation financière du Fonds de recettes consolidé de la province de l'Ontario, au 31 mars 1991, ainsi que les états des transactions financières, des recettes et des dépenses, du financement, des prêts et des investissements pour l'année financière alors close. Ces états financiers relèvent de la responsabilité du personnel de direction du Bureau du Trésorier, ministère du Trésor et de l'Économie. Ma responsabilité consiste à exprimer un avis sur ces états financiers, d'après ma vérification.

J'ai procédé à ma vérification conformément aux normes de vérification généralement acceptées. Celles-ci exigent que je planifie et effectue une vérification dans le but d'obtenir raisonnablement l'assurance que ces états financiers ne comprennent pas de déclarations matérielles erronées. Une vérification comprend un examen, fait par sondages, des justificatifs corroborant les chiffres et les renseignements divulgués dans les états financiers. Elle comprend également une évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le personnel de direction, de même qu'une appréciation de la présentation de la situation financière d'ensemble.

Cette vérification a été planifiée et effectuée de sorte à donner hautement l'assurance (à 99 pour cent) que le total cumulatif de toute déclaration erronée éventuellement présente dans les états financiers était inférieur à 90 millions de dollars.

Paiements anticipés influant sur le déficit

4.3 suite

D'après moi, à tous les égards matériels, ces états financiers présentent fidèlement, et conformément aux méthodes de comptabilité mentionnées, la situation financière du Fonds de recettes consolidé de la province au 31 mars 1991, ainsi que les résultats de ses activités et les changements survenus dans sa situation financière durant l'année financière alors close. Comme le veut la Loi sur la vérification des comptes publics, je déclare qu'à mon avis les méthodes de comptabilité mentionnées ont été appliquées d'une manière qui concorde avec celle de l'année financière précédente.

D.F. Archer

Toronto (Ontario)
Le 19 juillet 1991

D.F. Archer, F.C.A.,
Vérificateur provincial

4.4
Paiement anticipé de dépenses - Effet sur le déficit

Dans nos rapports annuels de 1989 et 1990, nous avons présenté des commentaires sur la pratique qui consiste à faire des paiements anticipés de dépenses, et sur son effet sur le déficit provincial. Cette année encore, cette pratique s'est poursuivie.

Des paiements de passif non financés, allant au Fonds de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (196 millions de dollars), qui auraient dû normalement être versés durant l'année financière 1992, ont été alloués de manière anticipée et portés au chapitre des dépenses de l'année financière 1991. Le déficit déclaré pour l'année close au 31 mars 1991 s'est donc trouvé grevé du montant de ce paiement anticipé.

Cette pratique qui consiste à allouer des fonds de manière anticipée peut être perçue comme une tentative de «gérer» les résultats de fonctionnement, d'autant plus qu'elle ne suit pas de schéma apparent. Pour dissiper tout doute possible quant à l'intégrité du processus de comptabilité, nous réitérons la recommandation que nous avons présentée dans notre rapport de l'an dernier, proposant que le gouvernement traite les paiements anticipés comme des avances plutôt que comme des dépenses. Ces avances pourraient être déclarées comme des éléments d'actif à la fin de l'année et converties en dépenses l'année suivante, comme il convient de le faire.

4.5
Dépenses extraordinaires

Dans l'État des dépenses figurent deux éléments extraordinaires, d'un total de 728 millions de dollars. Des garanties de 407 millions de dollars, se rapportant à la vente de la Société de développement du transport urbain en 1986, ont été honorées. De plus, un investissement de 321 millions de dollars dans la Stadium Corporation of Ontario Limited a été radié. Voici une explication de ces deux postes de dépenses :

4.5 suite

Société de développement du transport urbain

En 1986, cette société a vendu ses immobilisations, sa technologie, ses stocks, ses autres éléments d'actif et ses contrats à Lavalin Enterprises Inc. Lavalin a fait l'acquisition des éléments d'actif par le biais d'une nouvelle entreprise, UTDC Inc. Cependant, conformément au contrat de vente, la société a conservé ses principaux contrats existants, est restée responsable de l'exécution de ces contrats, ainsi que de toutes les garanties et les questions connexes de performance.

Durant la réalisation de ces contrats, les revenus n'ont pas suffi à couvrir les dépenses. Dans la mesure où la société ne disposait pas de ses propres fonds pour couvrir ces dépenses, elle a bénéficié d'un financement résultant de l'émission d'actions privilégiées à une filiale, la Société de développement des transports de l'Ontario (SDTO). À son tour, la SDTO a financé l'achat de ces actions par des prêts bancaires, garantis par la province.

En novembre et décembre 1990, la province a payé 395 millions de dollars à la SDTO, qui a utilisé ces fonds pour régler ses prêts bancaires.

La province a également versé 12 millions de dollars à la SDTO durant le premier trimestre de 1991, pour que cette société dispose de fonds suffisants afin de mettre un terme à ses activités. La haute direction de la société était d'avis que, avec cet apport financier supplémentaire, la SDTO disposait de fonds suffisants pour s'acquitter complètement de toutes ses obligations restantes.

Les paiements précédents, d'un total de 407 millions de dollars, ont été autorisés par un ordre de paiement spécial datant du 24 octobre 1990 (400 millions de dollars) et par une résolution du Conseil de gestion datant du 26 mars 1991 (sept millions de dollars).

Stadium Corporation of Ontario Limited

Par un décret du Conseil datant du 10 janvier 1991, le trésorier a été autorisé à investir dans des billets à ordre et autres titres de cette société, dont la province est l'unique actionnaire. À la fin mars, l'investissement total de la province en billets à ordre se chiffrait à 321 millions de dollars. La société s'est servie de ces fonds pour régler complètement ses dettes bancaires, que la province avait garanties.

Un décret du Conseil datant du 25 avril 1991 a autorisé la radiation des 321 millions de dollars au 31 mars. Les facteurs suivants sont à considérer :

- Conformément à un accord conclu en mai 1986 entre la société et le consortium d'entreprises privées qui ont contribué elles aussi au financement du SkyDome, la société s'est engagée à achever la construction du SkyDome. Le 20 mai 1986, le trésorier alors en fonction a

Dépenses extraordinaires

4.5 suite

signé une attestation au nom de la province, déclarant que la province prendrait la responsabilité des obligations financières de la société en vertu de cet accord.

- Le coût final de construction du SkyDome a été de loin supérieur aux prévisions. Pour diverses raisons, ce coût estimé à 225 millions de dollars au début de 1986 a atteint environ 585 millions de dollars à la fin de 1990.

  Diverses propositions d'expansion importantes sont venues se greffer au projet d'origine, modifiant sa portée et son envergure, contribuant ainsi fortement à la hausse des coûts - un hôtel, un centre de culture physique, des restaurants et des services alimentaires, des panneaux d'affichage rétro-éclairés et des loges privées supplémentaires.

- Résultat, une grande partie du projet a été financée par des emprunts bancaires. Toutefois, les revenus nets générés par le SkyDome se sont révélés insuffisants pour couvrir les intérêts de ces prêts bancaires (maintenant convertis en billets à ordre). Les états financiers vérifiés de la société, pour l'année close le 31 décembre 1990, déclarent un revenu net de 17,2 millions de dollars avant intérêt et amortissement. Une fois considérés les intérêts (39,2 millions de dollars) et l'amortissement (17,2 millions de dollars), la perte pour l'année s'est chiffrée à 39,2 millions de dollars.

- Une évaluation des fonds autogénérés futurs, faite par le ministère du Trésor et de l'Économie, indique que pendant de nombreuses années la société ne disposera probablement pas d'un autofinancement suffisant pour payer les billets à ordre.

- Les efforts entamés pour négocier un accord de refinancement avec les membres du consortium n'avaient pas abouti au 31 mars 1991.

Vu les circonstances, le gouvernement a décidé de radier les billets à ordre. Cette radiation était conforme aux méthodes de comptabilité de la province, voulant que la valeur des actifs soit rajustée quand il est clair que la valeur de leur cautionnement a diminué ou quand il s'avère que la province ne pourra probablement pas complètement récupérer son actif.

Toutefois, cette radiation n'enlève en rien à la société les obligations juridiques qu'elle a de régler éventuellement les billets à ordre. Ces billets sont reconduits à mesure qu'ils arrivent à échéance, afin de maintenir l'obligation de la société. Les billets continuent d'être inscrits au chapitre des comptes à recevoir, dans les dossiers de la province (voir Comptes publics, section 3 du volume 1).

À cet égard, les négociations se poursuivent avec les membres du consortium, afin de tenter de refinancer le SkyDome.

4.6
Fonds de recettes consolidé - Paiements approuvés et paiements réels

Paiements approuvés

Les mouvements de recettes et de dépenses gouvernementales se font par le biais d'un fonds unique, le Fonds de recettes consolidé. Tous les deniers publics perçus sont versés dans ce fonds. Les sorties de ce fonds relèvent de deux principales catégories : les sorties connexes aux prévisions, y compris les prévisions supplémentaires, approuvées par l'Assemblée législative; les sorties connexes aux dispositions de diverses lois. Les premières sont appelées Crédits votés, les secondes sont appelées Crédits législatifs. Les Crédits votés, officialisés chaque année par la Loi sur les subsides à la Couronne peuvent être augmentés par des décrets du Conseil de gestion. Il existe un troisième type de paiements provenant du Fonds de recettes consolidé, à savoir les paiements effectués conformément à la procédure d'autorisation par mandats spéciaux. Une explication plus détaillée des modalités d'approbation de ces dépenses suit.

Crédits votés

Avant de passer la Loi sur les subsides à la Couronne, l'Assemblée législative autorise les paiements provenant du Fonds de recettes consolidé, par des motions de crédits provisoires. Pour l'année financière 1991, voici les périodes couvertes par les motions de crédits provisoires et les dates auxquelles l'Assemblée législative a approuvé ces motions :

- Du 1er avril 1990 au 30 juin 1990 - motion passée le 27 mars 1990
- Du 1er juillet 1990 au 31 octobre 1990 - motion passée le 27 juin 1990
- Du 1er janvier 1991 au 30 avril 1991 - motion passée le 20 décembre 1990

Les paiements pour la période allant du 1er novembre 1990 au 31 décembre 1990 ont été autorisés par mandats spéciaux. Les détails sur l'autorisation de ces mandats sont donnés plus précisément par la suite dans cette section.

Quand l'Assemblée législative approuve la Loi sur les subsides à la Couronne, les estimations annuelles de dépenses (prévisions et prévisions supplémentaires) sont officialisées sous forme de Crédits votés. La Loi de 1991 sur les subsides à la Couronne, régissant l'année financière close au 31 mars 1991, a reçu la sanction royale le 13 juin 1991. La Loi sur les subsides à la Couronne a été retardée car l'Assemblée législative a été dissoute (par suite de l'annonce d'élections) avant que toutes les prévisions ne fussent présentées à l'Assemblée.

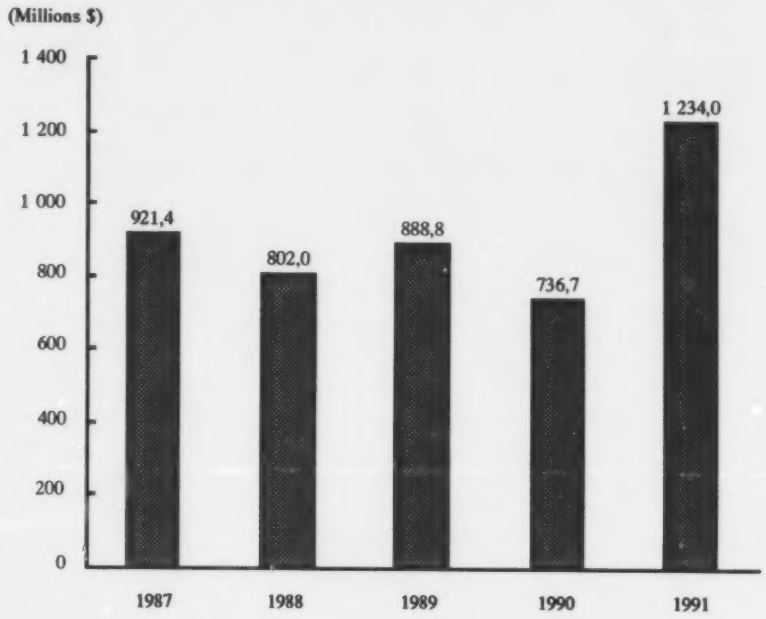
Résolutions du Conseil de gestion

Lorsqu'un crédit voté est épuisé ou lorsqu'un montant accordé n'est pas suffisant, et que l'intérêt du public ou les besoins urgents de la Fonction publique nécessitent des paiements supplémentaires, l'article 5 de la Loi sur le Conseil de

4.6 suite

gestion du gouvernement prévoit que le Conseil peut émettre une résolution autorisant le versement de montants jugés appropriés par lui.

Le tableau suivant résume les résolutions émises par le Conseil de gestion au cours des cinq dernières années :



Voici le sommaire des résolutions du Conseil de gestion pour l'année financière 1991, par mois d'émission :

Mois d'émission	*Nombre*	*Montants autorisés* $	*%*
Octobre 1990 à février 1991	19	604 907 500	49,0
Mars 1991	30	365 775 600	29,6
Avril 1991	24	263 357 400	21,4
	73	1 234 040 500	100,0

Conformément à un règlement de l'Assemblée législative, les résolutions précédentes du Conseil de gestion ont été publiées dans la *Gazette de l'Ontario,* avec des renseignements explicatifs.

4.6 suite

Mandats spéciaux

Comme nous l'avons indiqué précédemment, des motions de subsides provisoires adoptées par l'Assemblée législative constituent le moyen habituel d'autoriser des paiements provenant du Fonds de recettes consolidé, avant le passage de la Loi sur les subsides à la Couronne. Toutefois, quand l'Assemblée législative n'est pas en session, l'article 4 de la Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement prévoit l'émission d'un mandat spécial autorisant le paiement du montant requis pour faire face à une dépense imprévue ou non assurée par l'Assemblée législative, et qui doit être payée d'urgence pour le bien public.

Au cours de l'année financière close au 31 mars 1991, deux mandats spéciaux d'un total de 10 885 922 936 $ ont été émis. Ces mandats spéciaux ont été approuvés par un décret du Conseil datant du 24 octobre 1990. Les paiements pour les dépenses générales et nécessaires du gouvernement, ainsi que pour les dépenses générales et nécessaires des bureaux du directeur général des élections, de l'Assemblée législative, de l'ombudsman, et du vérificateur provincial, ont été autorisés par ces mandats spéciaux.

Les montants des mandats spéciaux ont été accordés en fonction des besoins anticipés de liquidités, sur le principe que les dépenses continueraient de se faire jusqu'à concurrence de la limite autorisée, puis relèveraient de motions de subsides provisoires.

Le total approuvé par la Loi de 1991 sur les subsides à la Couronne excluait le montant autorisé par ces deux mandats spéciaux.

Conformément à un règlement de l'Assemblée législative, les sommaires des mandats spéciaux ont été déposés le premier jour de la session qui a suivi l'émission desdits mandats.

Crédits législatifs

Les paiements effectués à partir du Fonds de recettes consolidé relativement aux crédits législatifs sont des paiements pour lesquels l'autorisation de faire des dépenses est expressément définie dans une loi de l'Assemblée législative. Aucune autre autorisation particulière n'est nécessaire, étant donné que l'autorisation d'effectuer des dépenses subsiste indéfiniment, jusqu'à ce que la loi soit amendée ou abrogée.

Pour en informer l'Assemblée, le gouvernement note dans les prévisions annuelles les dépenses prévues conformément à l'autorisation inhérente aux diverses lois. Toutefois, si les dépenses relevant des crédits législatifs surpassent les montants prévus, aucune résolution du Conseil de gestion n'est nécessaire.

Radiation des comptes irrécouvrables

4.6 suite

Comparaison des dépenses autorisées et des dépenses réelles

Voici cette comparaison pour l'année financière close le 31 mars 1991 :

	Dépenses autorisées (millions $)	Dépenses réelles (millions $)
Crédits votés		
Prévisions	29 608	29 038
Résolutions du Conseil de gestion	1 234	1 197
	30 842	30 235
Crédits législatifs	4 900 *	6 159
Mandats spéciaux	10 886	10 886
	46 628	47 280

* Dépenses prévues

Une liste détaillée des résolutions du Conseil de gestion, indiquant les montants autorisés et dépensés, figure à l'Annexe 5 du présent rapport.

4.7
Radiation des comptes irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la Loi sur l'administration financière, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du trésorier, radier des comptes tout montant dû à la Couronne et jugé irrécouvrable. Les pertes radiées des comptes au cours de toute année financière doivent être signalées dans les Comptes publics.

Présentation des Comptes publics

Comme l'explique le Sommaire des conventions comptables importantes, les actifs inscrits aux états financiers sont essentiellement des actifs qui résultent de créances à d'autres parties, et qui ont été créés par le biais d'opérations de caisse faites par la province. Par conséquent, les prêts, avances et investissements effectués par la province sont normalement inscrits comme actifs. Par contre, les comptes à recevoir, comme les taxes à percevoir, ne sont pas inclus à titre d'actifs car ils ne découlent généralement pas d'opérations de caisse faites par la province.

4.7 suite

La majorité des comptes à recevoir sont des sommes dues à la province suite à diverses activités génératrices de recettes et sont inscrits au mémorandum des comptes à recevoir. De plus, certains prêts sont inscrits pour mémoire aux comptes à recevoir plutôt qu'à l'état de la situation financière. Ces prêts présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- pas de garantie particulière, ou garantie limitée;
- conditions de remboursement non spécifiées;
- remboursement uniquement conditionnel à des événements futurs incertains.

Ces prêts sont considérés comme des «subventions recouvrables»; ils sont traités comme des dépenses quand ils sont faits, puis comme des recettes quand ils sont remboursés. Les principaux exemples de prêts appartenant à cette catégorie sont ceux du Programme de prêts à la construction locative de l'Ontario et du Projet pilote de conversion des unités locatives non résidentielles.

Une liste pour mémoire des comptes à recevoir en souffrance au 31 mars 1991 se chiffrant à 1,6 milliard de dollars (1,1 milliard en 1990) est donnée aux pages 3-28 à 3-31 du volume 1 des Comptes publics.

La plupart des radiations n'ont aucun effet sur le déficit de la province puisqu'elles concernent des comptes à recevoir inscrits pour mémoire. Les principales exceptions concernent la radiation de prêts de rendement et de prêts à terme faits par les sociétés de développement à partir de fonds avancés par la province. Ces avances de fonds sont enregistrées comme actifs dans l'état de la situation financière. Lorsqu'on renonce au remboursement de prêts de rendement, ou lorsqu'on juge irrécouvrables des prêts à terme, les sociétés les radient et elles utilisent alors les fonds attribués par l'Assemblée législative à cet effet pour rembourser leurs avances correspondantes. Les fonds alloués sont traités comme des dépenses, aux fins des Comptes publics, et ont donc un effet sur le déficit de la province.

Radiations en 1991

Au total, 387,0 millions de dollars ont été radiés au cours de l'année financière 1991, comme indiqué à la page 3-25 du volume 1 des Comptes publics. Exception faite de la radiation exceptionnelle de 321 millions de dollars consentis en avances à la Stadium Corporation of Ontario Limited (voir section 4.5), les radiations se chiffraient à 65,5 millions de dollars (90,7 millions de dollars en 1990). La majeure partie de ces radiations concernait les éléments suivants :

Radiation des comptes irrécouvrables

4.7 suite

- Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie a fait une radiation de 21,4 millions de dollars. De ce montant, 11,8 millions de dollars correspondaient à des prêts irrécouvrables consentis en vertu de la Loi sur les sociétés de développement et par l'ancien Conseil de leadership et de développement industriels (CLDI). Les emprunteurs avaient déclaré faillite, avaient été mis en tutelle, ou le recouvrement s'avérait peu probable. La Société de développement de l'Ontario considérait les 9,6 millions de dollars restants comme relevant de deux radiations de comptes spéciaux, dont l'une concernant un fabricant de remorques de camions et mentionnée à la section 3.8.

- Une radiation 19,0 millions de dollars a été faite par le ministère du Revenu pour des taxes impayées et des paiements excédentaires RRAG. Les principales radiations étaient les suivantes :

	(Millions $)
Loi sur la taxe de vente au détail	7,9
Loi sur l'imposition des personnes morales	5,8
Loi de la taxe sur le tabac	3,9

Les autres radiations de dettes irrécouvrables comprenaient les radiations suivantes :

Le ministère des Services sociaux et communautaires a radié 8,0 millions de dollars relativement à des paiements excédentaires en vertu de la Loi sur les prestations familiales. La plupart de ces radiations découlaient de circonstances suivantes : le compte avait plus de trois ans et le ministère était dans l'impossibilité de poursuivre plus avant; les preuves étaient insuffisantes pour poursuivre l'affaire en cour; le paiement excédentaire était supérieur à la restitution ordonnée par la cour.

Le ministère des Institutions financières a radié 6.3 millions de dollars en créances irrécouvrables et en jugements relatifs aux Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles. La plupart de ces radiations avaient trait aux situations suivantes : aucun jugement n'avait été rendu et la dette n'était plus considérée comme recouvrable; les paiements étaient faits par le fonds quand l'accident mettait en cause des chauffeurs non identifiés qui avaient pris la fuite; le débiteur avait été tué au moment de l'accident ou était décédé subséquemment sans laisser de succession ou d'actifs.

Des comptes irrécouvrables totalisant 4,0 millions de dollars en amendes, coûts et honoraires dus aux tribunaux provinciaux ont été radiés par le ministère du Procureur général. La majorité de ces radiations avaient trait à des comptes datant d'au moins quatre ans.

4.7 suite

Le ministère des Collèges et Universités a radié 2,2 millions de dollars relatifs à divers programmes d'aide aux étudiants. Presque toutes ces radiations avaient trait à des prêts faits par des étudiants qui avaient déclaré faillite.

Le ministère de la Santé a radié 1,3 million durant l'année financière 1991. La plus grande partie de ces radiations concernaient des arriérés de primes OHIP de groupes d'employés et des primes directement payables dues quand les primes OHIP ont été remplacées par l'Impôt-santé des employés, entré en vigueur le 1er janvier 1990.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a radié 1,0 million de dollars en prêts bancaires non remboursés, garantis par le Programme d'aide aux agriculteurs de l'Ontario. Cette somme représentait le solde des garanties payées aux banques, après avoir affecté les recettes provenant de la liquidation des biens des agriculteurs.

4.8
Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de fonds d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée à un autre poste du même crédit, le vérificateur provincial doit faire mention particulière du ou des transferts dans son rapport.

Pour les prévisions de dépenses de 1990-1991, les transferts ci-après, représentant au total 1 875 000 de dollars, ont été faits dans le cadre du crédit 201 :

Du :	Poste 4	Services de télédiffusion et d'enregistrement	700 000 $
	Poste 7	Services de l'Assemblée	1 175 000
Au :	Poste 2	Bureau du greffier	239 000
	Poste 6	Bureau du contrôleur	500 000
	Poste 8	Besoins relatifs à la session	700 000
	Poste 10	Service de soutien au bureau des députés	76 000
	Poste 11	Service de soutien au Caucus	360 000

CHAPITRE

5

BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Ontario

CHAPITRE 5
BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

5.1 Indépendance du vérificateur provincial

Pour mener son travail à bien, le Bureau du vérificateur provincial doit pouvoir procéder sans que quiconque fasse ingérence, pour préparer des opinions et des rapports impartiaux de vérification. De plus, il est essentiel que le bureau soit perçu comme indépendant par toutes les personnes touchées directement ou indirectement par ses activités, y compris par le grand public.

L'indépendance du vérificateur provincial est assurée par les dispositions d'un texte distinct de législation, la Loi sur la vérification des comptes publics. Le vérificateur provincial et le Bureau du vérificateur provincial sont indépendants du gouvernement et de son administration. Ni le vérificateur provincial, ni les employés du Bureau du vérificateur provincial, ne sont des employés du gouvernement. Plus précisément, le vérificateur provincial est un cadre de l'Assemblée législative, désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil à la demande de cette Assemblée, après consultation avec le président du Comité permanent des comptes publics. Ainsi, le vérificateur provincial est tenu de rendre compte au public par le biais de ses représentants élus.

En ce qui concerne les dépenses et la dotation en personnel de son bureau, le vérificateur provincial doit rendre des comptes à la Commission de régie interne, comité législatif multipartite indépendant du processus administratif du gouvernement. La Loi sur la vérification des comptes publics exige qu'un cabinet de comptables agréés, nommé par la Commission, vérifie chaque année l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial. L'état vérifié des dépenses pour l'année financière 1991 a été présenté à la Commission et déposé à l'Assemblée. Il figure à la section 5.10 de ce chapitre.

5.2 Objectifs du bureau

Le vérificateur provincial a pour mandat principal :

- d'aider l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs responsables devant elle, en faisant rapport à l'Assemblée sur la qualité de la gestion des deniers publics par l'administration.

Il a pour second mandat :

- d'aider les sous-ministres et les gestionnaires des organismes gouvernementaux à tenir leurs administrations responsables devant eux, en leur rendant compte de la qualité de la gestion des deniers publics par les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le vérificateur provincial cherche à atteindre ces objectifs en faisant des vérifications d'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité, en présentant des rapports de vérification individuels aux différents sous-ministres et gestionnaires des organismes gouvernementaux et en présentant un rapport annuel à l'Assemblée législative.

Bureau du vérificateur provincial

5.3
Responsabilités de vérification

Le vérificateur provincial, les vérificateurs internes et les cabinets publics de comptabilité peuvent prendre part à la vérification des activités du gouvernement dans les secteurs suivants :

- les ministères, y compris les bénéficiaires des paiements de transfert;
- les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne;
- les états financiers de la province.

Vérificateur provincial

Responsabilité première

La responsabilité première du vérificateur provincial est de procéder à des vérifications sur la gestion des activités et des programmes gouvernementaux entrepris par les ministères et les organismes de la Couronne conformément aux politiques gouvernementales.

Toutefois, les responsabilités du vérificateur ne s'étendent pas aux politiques gouvernementales. Son bureau ne procède à aucune vérification de ces politiques, ni à aucune vérification des données figurant dans les documents du Conseil des ministres et utilisés lors de délibérations ou de décisions de politiques. Le gouvernement est tenu de rendre compte des questions de politiques par l'Assemblée législative, qui surveille continuellement les politiques et les programmes gouvernementaux, et se pose en critique en présentant des questions à la Chambre et en examinant les lois et les prévisions budgétaires.

Ministères

Conformément à l'alinéa 1 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics, le vérificateur provincial est tenu de vérifier les activités des ministères. Bien que ses vérifications soient principalement axées sur l'optimisation des deniers publics, son bureau effectue également une vérification annuelle d'attestation pour lui permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers de la province. L'Annexe 2 présente la liste des vérifications ministérielles dont il est question dans ce rapport.

Organismes de la Couronne

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics, le vérificateur provincial est tenu de vérifier les organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur. L'Annexe 3, partie (i), présente la liste des organismes vérifiés durant l'année financière 1991.

Responsabilités de vérification

5.3 suite

Responsabilités supplémentaires de vérification

En vertu de l'article 16 de la Loi sur la vérification des comptes publics, leComité permanent des comptes publics peut demander au vérificateur provincial d'examiner toute question relative aux comptes publics.

L'article 17 de la Loi précise que le vérificateur provincial doit entreprendre des missions spéciales à la demande de l'Assemblée, du Comité permanent des comptes publics (suite à une résolution du Comité), ou d'un ministre. Toutefois, ces missions spéciales ne doivent pas prendre le pas sur les autres fonctions du vérificateur. Le vérificateur provincial peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

La partie 5.6 de ce rapport indique à quelle étape en sont les missions récentes entreprises par le vérificateur en vertu de la Loi sur la vérification des comptes publics.

Autres vérificateurs

Vérificateurs internes

Les vérificateurs internes des ministères et organismes procèdent à des vérifications, au nom de leur haute direction. Leurs vérifications financières ont trait à la sauvegarde des actifs et à l'exactitude des renseignements financiers essentiels; elles portent également sur l'optimisation des ressources et sur l'obligation redditionnelle. Pour éviter toute duplication, le bureau s'en remet dans toute la mesure du possible au travail effectué par les vérificateurs internes et aux rapports présentés par eux.

Cabinets publics de comptabilité

L'alinéa 2 de l'article 9 de la Loi sur la vérification des comptes publics stipule que les cabinets d'experts-comptables désignés pour vérifier les organismes de la Couronne doivent procéder à leur vérification sous la direction du vérificateur provincial, et lui en faire rapport. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 9 de la Loi, les cabinets d'experts-comptables qui vérifient les comptes des sociétés relevant de la Couronne doivent présenter au vérificateur provincial un exemplaire de leurs états financiers vérifiés terminés, ainsi qu'un exemplaire de leurs conclusions et recommandations au personnel de direction (lettre à la direction). Actuellement, des cabinets d'experts-comptables sont engagés à contrat par notre bureau pour vérifier plusieurs organismes de la Couronne, répertoriés à l'Annexe 3, partie (i); toutefois, la responsabilité de ces vérifications continue de relever de notre bureau.

Les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne dont les états financiers ont été vérifiés par des cabinets d'experts-comptables pour l'année financière 1991 sont répertoriés respectivement à l'Annexe 3, partie (ii) et à l'Annexe 4.

5.4
Activités de vérification

Types de vérifications

Les vérifications d'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité forment les trois grandes catégories de vérifications effectuées par notre bureau. Toutes ces vérifications se font conformément aux normes de vérification généralement reconnues. De plus, nous procédons à des vérifications d'inspection portant sur un certain nombre de bénéficiaires sélectionnés de paiements de transfert, en vertu de l'article 13 de la Loi sur la vérification des comptes publics. Voici une brève description de chacune de ces catégories de vérifications.

Vérifications d'optimisation des ressources

L'article 12 de la Loi sur la vérification des comptes publics exige que le bureau présente un rapport sur tous les cas observés où des fonds ont été dépensés sans le souci voulu d'économie et d'efficience, ou dans les cas où des mesures pertinentes d'évaluation de l'efficacité des programmes faisaient défaut. Ce mandat de vérifications d'optimisation vise les programmes et les activités de divers ministères et organismes de la Couronne.

Il n'est pas du ressort du bureau d'évaluer l'efficacité même des programmes, ni d'élaborer des normes pour mesurer avec quelle efficacité les programmes sont exécutés, car ce sont là des fonctions qui relèvent du ministère ou de l'organisme intéressé. Notre bureau a uniquement la responsabilité de déterminer dans quelle mesure le personnel de direction s'est acquitté de telles fonctions.

Les vérifications d'optimisation relatives aux bénéficiaires de paiements de transfert peuvent être effectuées aussi bien par les vérificateurs désignés des bénéficiaires que par les vérificateurs internes des ministères ou organismes de financement. Le vérificateur provincial ne participe pas directement aux vérifications d'optimisation, mais il peut intervenir indirectement quand il évalue les mesures prises par un ministère ou un organisme pour s'assurer que les fonds fournis aux organisations sont bien gérés.

Vérifications de conformité

Des vérifications de conformité sont effectuées dans les ministères et les organismes de la Couronne pour évaluer si leurs transactions ou d'autres aspects de leurs activités sont conformes aux exigences législatives et administratives. Généralement, le Bureau du vérificateur provincial fait ces vérifications de concert avec ses vérifications d'optimisation des ressources et d'attestation.

Vérifications d'attestation

Le but des vérifications d'attestation (vérifications comptables) est d'attester un ensemble d'états financiers (exprimer un avis professionnel à leur sujet). L'avis exprimé précise si le fonctionnement de l'entité concernée et sa situation

5.4 suite

financière sont fidèlement présentés, conformément aux conventions comptables de l'entité. Le Bureau du vérificateur provincial procède annuellement à des vérifications d'attestation des états financiers de la province et de divers organismes de la Couronne.

Vérifications d'inspection auprès des bénéficiaires de paiements de transfert

Les paiements de transfert qui constituent plus de 70 pour cent des dépenses gouvernementales sont des paiements en contrepartie desquels la province ne reçoit directement ni biens ni services.

On définit les vérifications d'inspection comme des examens de registres comptables. Il est possible de faire des observations sur l'optimisation des ressources par suite de telles vérifications, mais celles-ci ne visent normalement pas ce but.

Le bureau fait une vérification d'inspection lorsque les circonstances justifient l'extension d'une vérification portant sur un ministère ou un organisme. Au cours des dernières années, par suite du souci grandissant d'obligation redditionnelle du gouvernement, le bureau a étendu ses activités de vérification dans le but bien précis d'y inclure les principaux bénéficiaires des paiements de transfert. Le bureau a entrepris des études spéciales sur les collèges communautaires, les universités, les hôpitaux et les conseils scolaires.

Les vérifications d'inspection des bénéficiaires de subventions peuvent également être effectuées par les vérificateurs internes des ministères, conformément aux modalités des accords conclus avec les bénéficiaires des subventions.

Calendrier des activités de vérification

Vérifications des ministères

Tous les principaux programmes ministériels (dont les dépenses annuelles se chiffrent à plus de 40 millions de dollars) sont sujets à vérification, sur une période de cinq ans. Ces vérifications cycliques sont avant tout des vérifications d'optimisation des ressources et portent très précisément sur la gestion des programmes et des activités par le personnel de direction. Les systèmes de dépenses des ministères qui sont centralisés sont eux aussi considérés pour une vérification interministérielle une fois tous les cinq ans. De plus, des programmes et des activités de moindre envergure, notamment les systèmes d'information, peuvent être soumis à des vérifications.

La fréquence des vérifications cycliques dépend de facteurs comme le total des dépenses ministérielles, les répercussions d'un programme sur le public, la diversité et la complexité des opérations, les résultats de vérifications cycliques précédentes, et les activités de vérification effectuées par la direction de la

5.4 suite

vérification int[illegible] du ministère concerné. De même, le Bureau du vérificateur peut mener d[illegible]issions spéciales auprès des ministères ou des organismes, à la requête de l'Assemblée législative, du Comité permanent des comptes publics, ou d'un ministre. Le bureau peut également mener des missions spéciales résultant de demandes internes.

Vérifications des organismes

Conformément à la législation, les organismes de la Couronne font l'objet d'une vérification annuelle. Le bureau peut faire des observations quant à l'optimisation des ressources durant cette vérification, mais il effectue aussi périodiquement des vérifications plus approfondies d'optimisation des ressources auprès de certains organismes choisis.

5.5
Rapports des ministères et des organismes

Processus de rapports

Le bureau prépare une ébauche de rapport à mesure qu'il termine chacune de ses vérifications. Cette ébauche de rapport est ensuite débattue avec les cadres supérieurs des ministères ou organismes et elle est révisée, au besoin, pour tenir compte des points soulevés au cours des entretiens. Nous rédigeons un rapport final pour le ministre et le sous-ministre ou, dans le cas d'organismes, pour le conseil d'administration et le ministre du ministère associé. En outre, nous envoyons un exemplaire de tous nos rapports finals au secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement.

On trouvera aux Annexes 2 et 3 la liste des ministères ou organismes qui ont fait l'objet d'une vérification depuis notre dernier rapport.

5.6
Questions complémentaires sur les rapports

Missions spéciales

En vertu des articles 16 et 17 de la Loi sur la vérification des comptes publics, le bureau a des responsabilités supplémentaires relativement aux missions spéciales pour l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Une fois qu'une mission spéciale est terminée, le vérificateur provincial rend compte à celui qui la lui a confiée.

Au cours de la période de vérification couverte par ce rapport (septembre 1990 à août 1991), le bureau a effectué trois missions spéciales.

- À la demande du Comité permanent des comptes publics, le bureau a entrepris une vérification du processus suivi par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie pour produire un livre et une vidéo intitulés «Ontario - Un idéal à partager». Nous avons présenté un rapport au comité en décembre 1990.

5.6 suite

- Le Comité permanent des comptes publics a demandé au vérificateur provincial de procéder à une vérification des dépenses des sous-ministres et de présenter un rapport sur les directives que ceux-ci sont tenus de suivre en ce qui concerne ces dépenses. Il a été entendu que cette vérification montrerait également le montant réel alloué à chaque sous-ministre pour ses dépenses et comprendrait toute suggestion éventuelle présentée par le vérificateur provincial qui pourrait être mise en oeuvre pour accroître l'obligation redditionnelle relative à ces dépenses. Nous comptons présenter notre rapport au comité au début de la séance d'automne de l'Assemblée législative.

- Comme la haute direction et la gestion des ressources de l'Office de la télécommunication éducative en Ontario (TV Ontario) avaient fait l'objet de nombreuses critiques et allégations, le secrétaire du Conseil des ministres a demandé à notre bureau d'enquêter sur les maints aspects de la responsabilité financière de l'office, et sur tout autre sujet jugé pertinent par nous. Cette requête a été confirmée lors d'un entretien avec le ministre de la Culture et des Communications. Nous comptons présenter notre rapport au secrétaire en septembre 1991.

5.7
Rapport annuel

Processus de rapports

En vertu de l'article 12 de la Loi sur la vérification des comptes publics, le vérificateur provincial est tenu de rendre compte des résultats de ses examens à l'Assemblée législative, par l'intermédiaire du président de l'Assemblée.

Le Rapport annuel contient essentiellement des sections extraites des rapports de vérification des ministères et organismes durant la période close le 31 août 1991. Ce rapport peut également comprendre des extraits de rapports sur des missions spéciales effectuées pour un ministre, ou de rapports au personnel de direction préparés par les vérificateurs d'organismes de la Couronne ou de sociétés relevant de la Couronne.

La sélection du matériel présenté dans le rapport est faite par la haute direction, en fonction de divers critères, notamment les aspects financiers, la sensibilité du public ou sa sécurité (environnement, santé), le respect de bonnes méthodes de gestion (économie, efficience, efficacité).

Nous incorporons au Rapport annuel les éléments sélectionnés, accompagnés des réactions pertinentes des ministères ou organismes qui nous sont parvenues jusqu'à la date limite du 15 septembre (ceci pour des impératifs de traduction et d'impression). Les réponses qui nous sont parvenues après le 15 septembre sont transmises séparément au Comité permanent des comptes publics.

Le Comité permanent des comptes publics reçoit le rapport, pour examen, une fois que celui-ci a été déposé à l'Assemblée, normalement en novembre. Ensuite,

5.7 suite

le comité demande aux représentants des ministères ou des organismes de discuter les sections sélectionnées.

Séance d'information sur le Rapport annuel

Chaque année, une séance d'information a lieu sur le Rapport annuel, avant la présentation de ce document. Trois réunions à huis clos, simultanées mais distinctes, sont organisées : une pour les membres de l'Assemblée législative et leur personnel de recherche, une autre pour les représentants des média, et une troisième pour les représentants des ministères, organismes de la Couronne et organismes centraux. Une fois que sont terminées ces réunions à huis clos, le vérificateur provincial tient une conférence de presse durant laquelle il répond aux questions des journalistes.

5.8
Divulgation publique des rapports

Rapport annuel

Le Rapport annuel est communiqué au public lorsqu'il est présenté à l'Assemblée législative. De plus, lorsque le Rapport annuel est présenté au Comité permanent des comptes publics, le public peut assister aux réunions.

Autres rapports

Comme nous l'avons indiqué précédemment, une fois que sont terminées les vérifications des ministères ou des organismes, ou les missions spéciales effectuées au nom d'un ministre, le Bureau du vérificateur provincial prépare des rapports individuels de vérification. En outre, les vérificateurs externes des organismes ou des sociétés relevant de la Couronne soumettent des rapports à la direction. Aucun des rapports susmentionnés n'est soumis à l'Assemblée législative, au Comité permanent des comptes publics, et n'est rendu public de quelque autre manière. Cependant, le Comité permanent des comptes publics ou tout autre comité de l'Assemblée peut demander les rapports, s'ils sont jugés nécessaires à la poursuite des tâches pour lesquelles le comité a été institué. Les rapports deviennent documents publics une fois qu'ils sont présentés au comité.

Les rapports sur les missions spéciales effectuées au nom de l'Assemblée législative ou de l'un de ses comités deviennent documents publics dès qu'ils sont déposés.

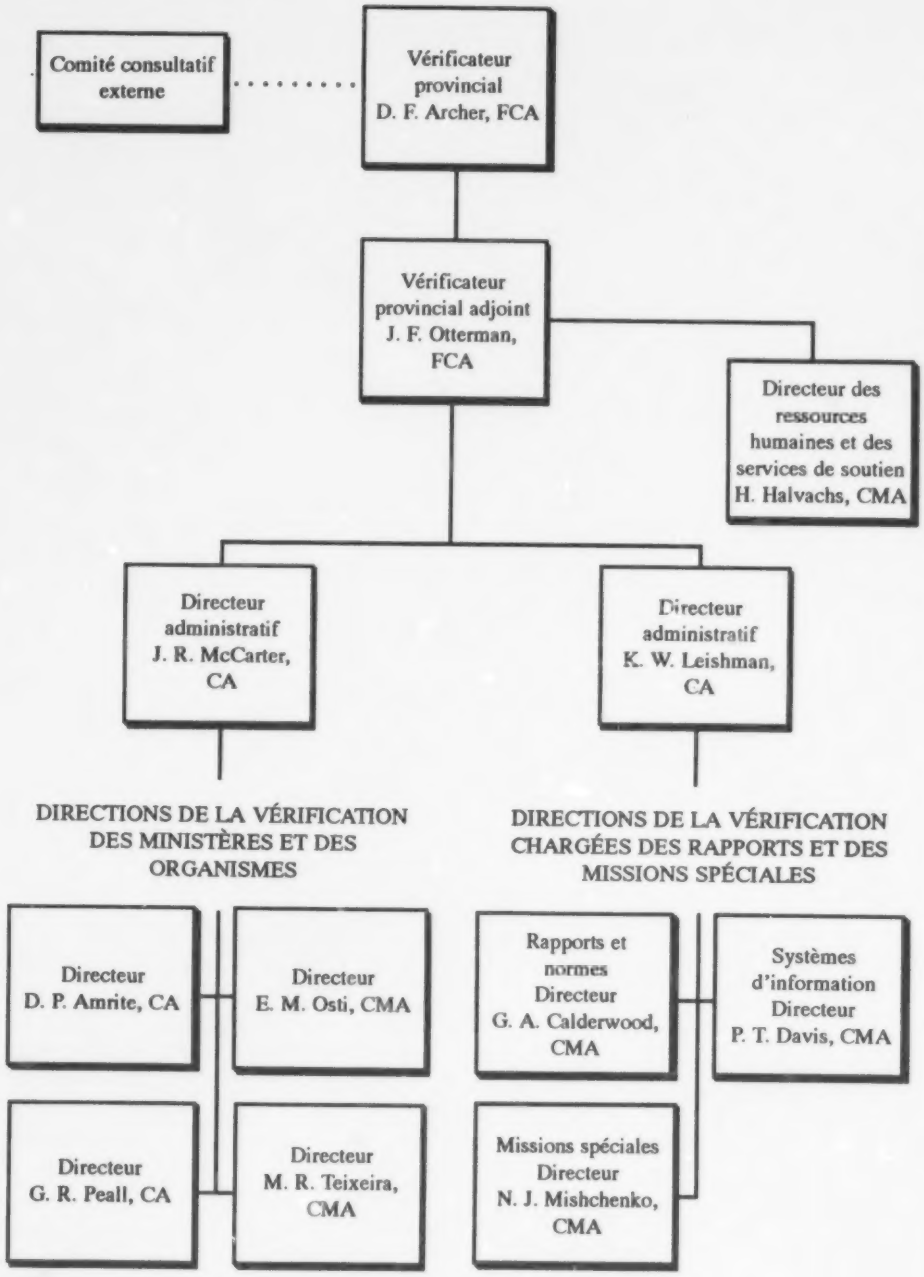
Les ébauches de rapports pour les ministères et organismes sont considérées faire intégralement partie de nos documents de travail de vérification et, en vertu de l'article 19 de la Loi sur la vérification des comptes publics, elles n'ont pas à être déposées devant l'Assemblée législative, ni devant aucun de ses comités.

Le bureau n'est pas désigné comme une institution à laquelle s'appliquent les dispositions d'accès à l'information de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Organisation et personnel du bureau

5.9
Organisation et personnel du bureau

Au 31 août 1991, les effectifs du bureau étaient de 115 personnes et le bureau était organisé comme suit :



Bureau du vérificateur provincial

5.9 suite

Directions de la vérification des ministères et des organismes

Ces quatre directions procèdent à des vérifications cycliques des ministères et à des vérifications annuelles des organismes de la Couronne.

Direction de la vérification chargée des rapports et des normes

Cette direction est notamment chargée de vérifier les états financiers de la province, de préparer le Rapport annuel et d'élaborer et de maintenir en place les conventions et normes de vérification.

Direction des systèmes d'information

Cette direction a pour responsabilité première d'effectuer des vérifications des systèmes d'information et de fournir le soutien technique et la formation voulus aux autres directions.

Direction des missions spéciales

Les principales responsabilités de cette direction sont les vérifications demandées par le bureau et les examens de certains points et systèmes à l'échelle de toute l'Administration, ainsi que les missions spéciales demandées par le Comité permanent des comptes publics et par les ministres.

Comité consultatif

Le Comité consultatif externe évalue le Rapport annuel et les autres rapports rendus publics, examine régulièrement la démarche de vérification suivie par notre bureau, analyse le profil du bureau, et nous conseille sur des questions délicates de vérification. Le comité se réunit une ou deux fois par an, à la demande du vérificateur.

Les membres du comité sont tous indépendants puisqu'ils appartiennent tous actuellement au secteur privé, mais ils ont tous une connaissance approfondie du système parlementaire et des fonctions de l'Administration. Les cinq membres du comité consultatif sont :

Rendall Dick : ancien procureur général adjoint et trésorier adjoint de l'Ontario;

Patrick Reid : ancien député travailliste/libéral; ancien président du Comité des comptes publics;

Jack Stokes : ancien député néo-démocrate et président de l'Assemblée législative;

5.9 suite

George Taylor : ancien député conservateur et membre du Comité des comptes publics; ancien solliciteur général de l'Ontario;

Adam Zimmerman : vice-président du conseil, MacMillan Bloedel; président du conseil, Foresterie Noranda Inc.

5.10
Dépenses du bureau

Voici l'état vérifié des dépenses du bureau pour 1991.

Bureau du vérificateur provincial
État des dépenses
Année financière close au 31 mars 1991

	1991		1990	
	Dépenses réelles $	**Prévisions $**	**Dépenses réelles $**	**Prévisions $**
Traitements et salaires	4 708 966	5 167 000	4 565 374	5 367 200
Avantages sociaux du personnel	963 510	667 000	583 274	665 000
Transports et communications	255 910	277 000	251 074	277 000
Services	1 143 349	1 360 500	1 223 118	1 112 000
Fournitures et matériel	356 644	134 500	120 152	116 000
Paiement de transfert - Fondation canadienne de vérification détaillée	50 000	50 000	48 000	48 000
	7 478 379	7 656 000	6 790 992	7 585 200
Loi sur la vérification des comptes publics	122 095	123 000	117 560	95 200
	7 600 474	7 779 000	6 908 552	7 680 400

Bureau du vérificateur provincial

5.10 suite

Notes :

1. Conventions comptables

L'état des dépenses a été préparé d'après les méthodes de comptabilité de caisse suivies par la province de l'Ontario pour les comptes publics. Ces méthodes de comptabilité de caisse sont modifiées afin d'accorder un délai supplémentaire de trente jours pour payer les dettes encourues durant l'année financière alors close.

2. Prévisions

Les prévisions budgétaires indiquées ci-dessus sont celles qui ont été votées et approuvées, et comprennent les prévisions supplémentaires, le cas échéant.

Rapport des vérificateurs

À LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE
PROVINCE DE L'ONTARIO

Nous avons examiné l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial, pour l'année financière close le 31 mars 1991. Cet état relève de la responsabilité de la direction de l'organisation. Quant à nous, notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état des dépenses, d'après notre vérification.

Nous avons effectué une vérification conforme aux normes de vérification généralement acceptées. Ces normes stipulent que nous devons préparer et effectuer notre vérification de sorte à obtenir l'assurance raisonnable que l'état des dépenses est exempt de toute déclaration matérielle erronée. Une vérification comprend un examen par sondage des justificatifs à l'appui des montants avancés et divulgués dans les états financiers. Une vérification comprend également une évaluation des principes comptables utilisés et des estimations importantes faites par le personnel de direction, de même qu'une évaluation de la présentation globale des états financiers.

À notre avis, cet état présente fidèlement, à tous les égards matériels, l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial pour l'année close le 31 mars 1991, conformément aux conventions comptables dont il est question à la note 1 de l'état.

Toronto (Ontario)
Le 5 juillet 1991

ALLEN, MILES, FOX & JOHNSTON
COMPTABLES AGRÉÉS

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

5.11
Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

La dix-neuvième assemblée annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs s'est tenue à Winnipeg, du 11 au 13 août 1991. Cette assemblée, qui réunit les vérificateurs législatifs du Canada et des provinces, est une tribune utile pour échanger des idées et des renseignements importants pour la communauté des vérificateurs législatifs.

La conférence de cette année, à laquelle ont assisté le vérificateur provincial et le vérificateur provincial adjoint, a notamment porté sur les sujets suivants :

- rapports de performance des gouvernements;
- vérification des bénéficiaires de paiements de transfert;
- dépenses fédérales et provinciales supérieures aux recettes;
- questions de comptabilité gouvernementale.

Ontario

CHAPITRE

6

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Ontario

CHAPITRE 6
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

6.1
Nomination et composition du comité

Les règlements de l'Assemblée législative prévoient la nomination d'un Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis, pour chaque session de la législature.

Le nombre de représentants de chaque parti siégeant au comité est approximativement proportionnel à la représentation de ce parti à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voies.

Conformément aux règlements, un Comité permanent des comptes publics a été nommé le 28 novembre 1990, peu après le commencement de la première session de la 35e législature. Actuellement, le comité est ainsi composé :

Robert Callahan, président, libéral
Dianne Poole, vice-présidente, libérale
James Bradley, libéral
Sean Conway, libéral
W. Donald Cousens, progressiste-conservateur
Christel Haeck, néo-démocrate
Pat Hayes, néo-démocrate
Paul Johnson, néo-démocrate
Ellen MacKinnon, néo-démocrate
Lawrence O'Connor, néo-démocrate
David Tilson, progressiste-conservateur
Drummond White, néo-démocrate

6.2
Rôle du comité

Le rôle du comité consiste à s'assurer, au nom de l'Assemblée et en fin de compte au nom du public, que le Conseil des ministres et l'appareil gouvernemental rendent compte de leur administration.

Pour remplir ce rôle, le comité est en droit de procéder à des examens et de faire connaître à l'Assemblée ses observations, ses opinions et ses recommandations sur certaines questions sélectionnées dans le Rapport du vérificateur provincial et les Comptes publics. Ces documents sont référés au comité aussitôt qu'ils sont déposés.

Le comité étudie et évalue diverses questions puis fait rapport à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficacité des activités; la réalisation des objectifs prévus par les programmes; le contrôle des actifs, des dépenses et l'évaluation et la perception des recettes; la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les Comptes publics.

6.2 suite

Rôle du vérificateur provincial dans ce processus

Le vérificateur provincial apporte son aide au comité en lui fournissant des renseignements pertinents de vérification, dont le comité se sert pour examiner les programmes et les activités financières du gouvernement.

En outre, le vérificateur provincial et ses cadres supérieurs assistent aux réunions du comité, pour aider les membres du comité en répondant à leurs questions et en clarifiant les aspects d'ordre administratif et financier à l'étude.

6.3 Méthodes et fonctionnement du comité

Généralités

Le comité se réunit chaque jeudi matin lorsque siège l'Assemblée législative. Au cours des dernières années, le comité s'est également réuni plus fréquemment durant l'été et l'hiver quand l'Assemblée législative n'était pas en session. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du comité.

Lorsque les activités d'un ministère font l'objet d'une réunion, un sous-ministre, habituellement accompagné de cadres supérieurs de son ministère, répond aux questions des membres du comité. Comme le comité s'intéresse aux questions administratives plutôt que politiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Quand le comité passe en revue la gestion d'un organisme de la Couronne, le directeur général et parfois le président du conseil d'administration participent à la réunion. Ils sont alors habituellement accompagnés de cadres supérieurs de l'organisme.

Réunions tenues

De novembre 1990 à août 1991, le comité a tenu 18 réunions publiques, au cours desquelles il a notamment étudié les résultats des activités de vérification d'inspection du vérificateur provincial dans les universités et dans les conseils scolaires. Le comité a également tenu un certain nombre de réunions à huis clos, surtout consacrées à l'élaboration de la version définitive des rapports du comité à l'Assemblée législative. Le comité a de plus tenu un certain nombre de réunions sur les facturations OHIP, portant tout particulièrement sur les augmentations de facturation des centres de désintoxication (drogues et alcools) situés aux États-Unis. Dans le cadre de l'examen fait par le comité à ce sujet, un sous-comité a visité des centres de traitement aux États-Unis pour découvrir les raisons qui motivent un nombre grandissant de résidents de l'Ontario à recourir aux services de tels centres.

6.3 suite

Motion adoptée en réunion

Vérification des dépenses des sous-ministres

Le 9 mai 1991, le comité a adopté une motion demandant au vérificateur provincial de vérifier les dépenses des sous-ministres et de présenter au comité un rapport sur les directives que les sous-ministres étaient tenus de suivre relativement à ces dépenses.

La vérification avait également pour but de montrer le montant réel alloué à chaque sous-ministre pour ses dépenses et d'inclure toute suggestion qu'aurait le vérificateur provincial pour améliorer l'obligation redditionnelle relativement à de telles dépenses.

Méthodes du comité

Au cours des dernières années, le comité a adopté les méthodes et démarches suivantes pour renforcer son efficacité :

- séances d'information et préparations approfondies;
- rapports plus fréquents à l'Assemblée législative;
- amélioration du suivi des recommandations du comité;
- visites sur les lieux pour discuter les problèmes et obtenir de première main des renseignements quant aux conditions quotidiennes de travail sur le terrain.

6.4
Rapports du comité

Généralités

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le comité fait désormais des rapports plus fréquents à l'Assemblée législative. Chaque rapport résume les informations étudiées par le comité durant ses réunions et fait un sommaire des commentaires et recommandations.

Le comité publie également des rapports supplémentaires, soit chaque année, soit tous les deux ans, qui comportent des résumés des rapports précédemment publiés. Tous les rapports peuvent être obtenus auprès du greffier du comité, ce qui permet au public de prendre connaissance de tous les détails des délibérations du comité.

6.4 suite

Rapports terminés

Le comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative en juillet 1991. Ce rapport comprenait des recommandations sur les points suivants :

- Ministère de l'Éducation
  - Vérifications d'inspection des conseils scolaires
- Ministère des Collèges et Universités
  - Vérifications d'inspection des universités

Le greffier du comité est responsable de surveiller les mesures prises par les ministères ou organismes suite aux recommandations du comité. Notre bureau est en liaison avec le greffier pour vérifier quelles suites sont données aux recommandations; advenant tout problème important à ce sujet, il le porterait à l'attention de l'Assemblée législative dans ses rapports annuels.

6.5
État de la recommandation du comité concernant les amendements à la Loi sur la vérification des comptes publics

Dans un rapport à l'Assemblée législative daté de juin 1990, le comité a entériné les propositions du vérificateur provincial concernant des amendements à la Loi sur la vérification des comptes publics. À cet égard, le comité a recommandé que les amendements proposés à la Loi soient rédigés sous forme d'ébauche et présentés en première lecture aussitôt que possible, de préférence en 1990. Le 13 décembre 1990, l'ébauche des propositions d'amendement préparée par le Bureau a été présentée pour considération au trésorier et au ministre de l'Économie, qui est responsable sur le plan législatif de la Loi sur la vérification des comptes publics.

Le trésorier a fait savoir par la suite que les fonctionnaires du gouvernement étudiaient les révisions proposées. Une fois que cet examen sera achevé, la Loi amendée sera présentée en Chambre.

6.6
Autres activités du comité

Conseil canadien des comités des comptes publics

La treizième réunion annuelle du conseil s'est tenue à Winnipeg, du 11 au 13 août 1991. Les réunions annuelles du conseil, auxquelles participent habituellement les membres des Comités des comptes publics de toutes les provinces et du gouvernement fédéral, fournissent une excellente occasion d'échanger des idées et des informations. Cinq membres du comité de l'Ontario ont pris part à la réunion de 1991.

Cette réunion annuelle a notamment compris une table ronde où les activités du Comité des comptes publics de chaque délégation au cours de l'année précédente ont été examinées; des séances portant sur les sociétés de la Couronne; et une séance conjointe avec la Conférence des vérificateurs législatifs (section 5.11).

Ontario

ANNEXES

1. **Vérifications interministérielles et spéciales.**

2. **Vérifications des ministères.**

3. **Organismes de la Couronne, année financière close le 31 mars 1991.**

4. **Sociétés relevant de la Couronne, année financière close le 31 mars 1991.**

5. **Décisions du Conseil de gestion - Montants autorisés et dépensés, année financière close le 31 mars 1991.**

6. **États des mesures correctives suggérées et des recommandations faites dans les rapports annuels précédents.**

Ontario

ANNEXE 1

Vérifications interministérielles et spéciales

VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES

* • Processeurs centraux du gouvernement
- Services correctionnels
- Services gouvernementaux
- Revenu

* • Micro-ordinateurs du gouvernement
- Agriculture et Alimentation
- Procureur général
- Collèges et Universités
- Services sociaux et communautaires
- Énergie
- Logement
- Industrie, Commerce et Technologie
- Travail
- Affaires municipales
- Solliciteur général

* • Mini-ordinateurs du gouvernement
- Services sociaux et communautaires
- Consommation et Commerce (Commission des permis de vente d'alcool)
- Culture et Communications
- Éducation
- Environnement
- Institutions financières (Commission des valeurs mobilières de l'Ontario)
- Services gouvernementaux
- Santé
- Travail
- Affaires municipales
- Richesses naturelles
- Développement du Nord et des Mines
- Tourisme et Loisirs
- Transports
- Trésor et Économie

* • Système de paiements du gouvernement
- Services sociaux et communautaires
- Consommation et Commerce
- Culture et Communications
- Environnement
- Services gouvernementaux
- Santé
- Richesses naturelles
- Revenu
- Solliciteur général
- Transports

Annexe 1

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Examens pour le Comité permanent des comptes publics

- «Ontario - Un idéal à partager» - Production d'une publication et d'un vidéo

* *Vérifications d'inspection - Ministère de l'Éducation*

- Conseil scolaire des écoles catholiques romaines séparées de Dufferin-Peel
- Conseil de l'éducation de Peel
- Conseil de l'éducation du comté de Simcoe
- Conseil scolaire des écoles catholiques romaines séparées du comté de Simcoe
- Conseil de l'éducation de la ville de Windsor
- Conseil scolaire des écoles catholiques romaines séparées de Windsor

Vérifications d'inspection - Ministère de la Santé

* • Toronto East General and Orthopaedic Hospital Inc.

* • The Toronto General Division of The Toronto Hospital

Autres

* • Tendances des niveaux de dotation en personnel dans les conseils scolaires de l'Ontario

- Commission des accidents du travail - Investissements

* Ces questions sont traitées au chapitre 2 de ce rapport.

ANNEXE 2

Vérifications des ministères

Agriculture et Alimentation

- Remises fiscales aux exploitations agricoles
- * Qualité et normes de l'alimentation

Services sociaux et communautaires

- * Établissement non résidentiel pour les handicapés mentaux
  - Surrey Place Centre
- Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

Environnement

- * Gestion des déchets

Institutions financières

- * Établissements de dépôts, soit :
  - Caisses de crédit
  - Compagnies de fiducie

Santé

- Services d'appareils et accessoires fonctionnels
- * Subventions de fonctionnement aux hôpitaux
- * Régime de médicaments gratuits de l'Ontario

Industrie, Commerce et Technologie

- * Aide à l'industrie - Prêts, subventions remboursables

Travail

- * Normes d'emploi
- * Santé et sécurité dans la construction

Bureau de la condition féminine

- Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine
- * Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

Tourisme et Loisirs

- * Subventions des sports, du conditionnement physique et des loisirs

Transports

- * Transports en commun municipaux - Fonctionnement, capitaux et construction

* Ces questions sont traitées au chapitre 3 de ce rapport.

ANNEXE 3

Organismes de la Couronne
Année financière close le 31 mars 1991

(i) Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur provincial :

* Comptable de la Cour suprême de l'Ontario,
Direction générale de la revalorisation et de l'aménagement des régions agricoles de l'Ontario
Fondation de recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie
* Office de foresterie du parc Algonquin
Centre Centennial des sciences et de la technologie,
Commission sur le financement des élections
* Commission ontarienne de l'assurance-récolte
* Société de développement de l'Est de l'Ontario
Fonds des producteurs d'oeufs (31 décembre)
Loi électorale de 1984, dépenses et honoraires électoraux
Société d'indemnisation environnementale
* Commission de stabilisation des revenus agricoles de l'Ontario
Fonds des producteurs de lait et de crème,
Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario
Commission de protection financière des producteurs de céréales
* Société Innovation Ontario
Fonds d'aide juridique, Société du barreau du Haut-Canada
* Régie des alcools de l'Ontario
Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario
Conseil de la protection financière des producteurs de bétail
Société de développement du Nord de Pickering
* Société de développement du Nord de l'Ontario
Société du fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Bureau de l'Assemblée législative
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Bureau du tuteur public
Bureau de l'ombudsman
Musée agricole de l'Ontario
Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer
* Société de développement de l'Ontario
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Société de développement de l'industrie cinématographique de l'Ontario
Commission du marché des produits alimentaires de l'Ontario
Fondation du patrimoine de l'Ontario
* Société de logement de l'Ontario (31 décembre)
Institut de formation industrielle de l'Ontario
* Société internationale de l'Ontario
* Société de prêts aux jeunes agriculteurs de l'Ontario
* Société des loteries de l'Ontario
* Société ontarienne d'aménagement municipal
* Commission de transport Ontario Northland (31 décembre)
* Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
Commission des courses de l'Ontario

Commission ontarienne des parcs à bestiaux (30 juin)
Société de formation de l'Ontario
* Société ontarienne de gestion des déchets
Commission des régimes de retraite de l'Ontario
Conseil de protection financière des producteurs de pommes de terre
Conseil de protection financière des producteurs de légumes conditionnés
Conseil des Arts de l'Ontario
* Caisse de prestations aux juges provinciaux
Commissaire aux plaintes du public
* Curateur public de la province de l'Ontario
Commission de révision des loyers
Commission d'aide aux anciens combattants
Commission de la promenade Saint-Clair (31 décembre)
* Fonds d'indexation des régimes de retraite
Fonds d'aide aux producteurs de tabac

(ii) Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur provincial

Conseil de la clinique publique de santé mentale, Guelph
Institut de psychiatrie Clarke
* Commission des parcs de Niagara (31 octobre)
Institut du cancer de l'Ontario
Fondation ontarienne de la santé mentale
Commission des parcs du Saint-Laurent
* Régie des transports en commun de la région de Toronto
* Commission des accidents du travail (31 décembre)

NOTE : Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'année financière des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

* États financiers vérifiés reproduits dans les Comptes publics de 1990-1991, la majorité figurant au volume 2.

ANNEXE 4

Sociétés relevant de la Couronne
Année financière close le 31 mars 1991

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur provincial, mais dont les rapports de vérification, les dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier.

Régie des services de pompes funèbres
Conseil d'administration de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
Conseil des ophtalmologues
Conseil des techniciens en radiologie
Société du district en voie d'organisation de Cameron
Société du district en voie d'organisation de Gauthier
Société du district en voie d'organisation de Kingsford
Société du district en voie d'organisation de Matachewan
Conseil d'administration des techniciens dentaires
Conseil d'administration des denturologues
Collection McMichael d'art canadien
Société du Centre des congrès de la Communauté urbaine de Toronto
Conseil de la zone de développement de Moosonee
Conseil ontarien des examinateurs en psychologie
* Centre ontarien de technologie minière et forestière
Commission ontarienne de commercialisation de la crème
* Société de l'énergie de l'Ontario
Annales historiques de l'Ontario
* Hydro-Ontario
Commission ontarienne de commercialisation du lait
* Société d'hypothèques de l'Ontario
Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario
Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts
* Commission du régime de retraite des enseignants de l'Ontario
* Société de développement des transports de l'Ontario
Fondation ontarienne Trillium
Société Ortech
Centre des congrès d'Ottawa
* Commission du régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario
Musée royal de l'Ontario
Science Nord
* Société du stade de l'Ontario
Société de sauts à skis de Thunder Bay
* Société de développement du transport urbain

* États financiers vérifiés reproduits dans les Comptes publics de 1990-1991, la majorité figurant au volume 2.

ANNEXE 5

Décisions du Conseil de gestion
Montants autorisés et dépensés,
Année financière close le 31 mars 1991

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Agriculture et Alimentation	12 mars 1991	28 806 200	28 714 556
	9 avr. 1991	9 910 000	8 293 520
		38 716 200	37 008 076
Procureur général	26 fév. 1991	17 688 500	17 656 811
	9 avr. 1991	13 328 400	13 153 474
		31 016 900	30 810 285
Bureau du Conseil des ministres	12 mars 1991	1 300 000	1 221 002
Affaires civiques	19 mars 1991	255 200	252 775
	9 avr. 1991	938 300	924 864
		1 193 500	1 177 639
Collèges et Universités	26 mars 1991	8 880 600	8 597 856
	9 avr. 1991	500 000	69 347
		9 380 600	8 667 203
Services sociaux et communautaires	19 fév. 1991	524 557 200	524 455 606
	26 mars 1991	21 371 300	21 371 300
	9 avr. 1991	52 216 000	51 202 308
		598 144 500	597 029 214
Consommation et Commerce	5 fév. 1991	6 629 200	5 928 515
	26 fév. 1991	2 520 900	2 333 950
	12 mars 1991	6 090 000	6 003 533
	26 mars 1991	334 900	43 556
		15 575 000	14 309 554

Annexe 5

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Services correctionnels	19 mars 1991	24 078 800	23 941 515
	9 avr. 1991	1 514 300	1 025 065
		25 593 100	24 966 580
Culture et Communications	26 fév. 1991	200 000	194 119
	26 mars 1991	847 900	845 382
	9 avr. 1991	11 344 400	11 314 868
		12 392 300	12 354 369
Office des personnes handicapées	9 avr. 1991	288 000	33 156
Éducation	12 fév. 1991	8 161 300	5 312 273
	19 mars 1991	5 957 000	3 716 280
	9 avr. 1991	275 700	-
		14 394 000	9 028 553
Énergie	26 fév. 1991	2 348 000	2 187 488
Environnement	19 mars 1991	18 853 100	17 458 457
	9 avr. 1991	655 700	655 113
		19 508 800	18 113 570
Institutions financières	15 jan. 1991	1 000 000	944 241
	12 fév. 1991	2 062 400	1 762 506
	26 mars 1991	345 000	8 229
		3 407 400	2 714 976
Services gouvernementaux	19 mars 1991	12 044 400	9 831 161
	9 avr. 1991	1 122 200	568 447
		13 166 600	10 399 608

Décisions du Conseil de gestion

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Santé	12 mars 1991	76 468 900	71 063 831
	26 mars 1991	942 000	414 544
	9 avr. 1991	41 673 500	38 210 713
	23 avr. 1991	36 495 700	34 947 233
		155 580 100	144 636 321
Logement	9 avr. 1991	10 433 200	10 357 932
Industrie, Commerce et Technologie	26 mars 1991	5 794 200	4 624 267
	9 avr. 1991	550 600	278 206
		6 344 800	4 902 473
Affaires intergouvernementales	26 fév. 1991	554 000	188 144
Travail	22 jan. 1991	1 864 500	1 864 343
	19 fév. 1991	3 861 700	3 861 700
	19 mars 1991	5 484 700	5 223 521
		11 210 900	10 949 564
Bureau du lieutenant-gouverneur	9 avr. 1991	15 000	12 305
Conseil de gestion du gouvernement	26 fév. 1991	1 300 000	1 033 272
	26 mars 1991	985 600	765 321
	9 avr. 1991	399 000	215 351
		2 684 600	2 013 944
Affaires municipales	9 avr. 1991	3 030 300	2 820 396

Annexe 5

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Bureau des affaires autochtones	15 jan. 1991	788 700	709 190
Richesses naturelles	23 oct. 1990	12 000 000	12 000 000
	19 mars 1991	10 567 100	8 892 967
	26 mars 1991	30 686 400	30 159 149
	16 avr. 1991	1 870 600	1 735 297
		55 124 100	52 787 413
Développement du Nord et des Mines	26 fév. 1991	5 642 400	5 014 171
	9 avr. 1991	14 300 000	13 531 670
		19 942 400	18 545 841
Bureau du premier ministre	15 jan. 1991	701 400	701 400
	12 mars 1991	400 000	392 598
		1 101 400	1 093 998
Revenu	19 mars 1991	5 417 100	4 776 515
	26 mars 1991	633 300	157 568
		6 050 400	4 934 083
Office des personnes âgées	26 mars 1991	251 000	53 344
Solliciteur général	12 mars 1991	10 919 000	10 728 151
	9 avr. 1991	2 095 000	1 818 390
		13 014 000	12 546 541
Tourisme et Loisirs	19 mars 1991	7 737 400	7 699 832
	16 avr. 1991	1 960 000	1 846 141
		9 697 400	9 545 973

Décisions du Conseil de gestion

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Transports	29 jan. 1991	10 000 000	10 000 000
	12 mars 1991	21 775 000	21 775 000
	19 mars 1991	9 529 800	9 510 979
	26 mars 1991	48 889 000	48 620 355
	9 avr. 1991	3 941 500	3 820 087
	23 avr. 1991	54 500 000	54 500 000
		148 635 300	148 226 421
Trésor et Économie	26 fév. 1991	3 027 300	2 308 341
Bureau de la condition féminine	19 mars 1991	130 700	95 378
Total correspondant aux décisions du Conseil de gestion		1 234 040 500	1 196 748 875

ANNEXE 6

État des mesures correctives suggérées et des recommandations faites dans les rapports annuels précédents
(voir note)

Rapport	Section	Description/État
		RÉSOLUES À LA DATE DE PRÉPARATION DU RAPPORT 1991 DU VÉRIFICATEUR
		VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES
1989	2.5	Achat de services de consultation par le gouvernement. • Mise en oeuvre en grande partie.
1989	2.7	Frais de déplacement des membres du gouvernement. • Mise en oeuvre en grande partie.
1990	2.5	Recouvrement des comptes à recevoir par le gouvernement. • Mise en oeuvre en grande partie.
		MINISTÈRES
		Procureur général
1989	3.2	Utilisation et contrôle insuffisants des salles d'audience de district et du personnel. • En cours de mise en oeuvre.
		Services sociaux et communautaires
1989	3.3	Surveillance inadéquate des paiements pour les services de garde des enfants, Services à l'enfance. • En cours de mise en oeuvre.
1989	3.4	Objets de préoccupation, Sociétés d'aide à l'enfance. • En cours de mise en oeuvre.
		Services correctionnels
1989	3.5	Obstacles à la mise à exécution des probations et à une réhabilitation efficace, Services communautaires. • Partiellement mise en oeuvre.
1989	3.6	Décisions assez judicieuses en matière de libérations conditionnelles, Commission ontarienne des libérations conditionnelles. • Mise en oeuvre en grande partie.

État des mesures correctives suggérées dans les rapports annuels précédents

Rapport	Section	Description/État
1990	3.5	Systèmes informationnels de gestion. • Mise en oeuvre en grande partie.
		Services gouvernementaux
1989	3.7	Amélioration requise des méthodes, gestion de la location des locaux. • En cours de mise en oeuvre.
1989	3.8	Non respect des procédures de réparation et manque d'économie en matière d'achats de services. • Mise en oeuvre en grande partie.
		Santé
1990	3.12	Services de consultants en informatique. • En cours de mise en oeuvre.
		Richesses naturelles
1989	3.11	Amélioration nécessaire des contrôles et de l'application de la Loi, gestion des pêches et de la faune. • Partiellement mise en oeuvre.
		Revenu
1989	3.12	Observations sur les systèmes de vérification et de contrôle des recettes, Direction de la taxe de vente au détail. • Partiellement mise en oeuvre.
		Transports
1989	3.13	Carences relevées dans les systèmes de délivrance des permis de conduire et d'immatriculation des véhicules automobiles. • Mise en oeuvre en grande partie.
1989	3.14	Opportunités d'amélioration - Examen, inspection et exécution des lois et règlements. • Mise en oeuvre en grande partie.
		ORGANISMES DE LA COURONNE
		Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario
1990	3.16	Insuffisance des inspections et autres questions. • Partiellement mise en oeuvre.

Annexe 6

Rapport	Section	Description/État
		Curateur public de la province de l'Ontario
1990	3.19	Garde inadéquate des biens de valeur. • Partiellement mise en oeuvre.
		Musée royal de l'Ontario
1988	4.7	Recommandations d'amélioration des contrôles et de la sécurité des données. • Mise en oeuvre.

À VÉRIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR*

		VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES
1989	2.6	Paiements d'heures supplémentaires au gouvernement.
1990	2.6	Administration du parc automobile du gouvernement.
		MINISTÈRES
		Services sociaux et communautaires
1990	3.2	Surveillance inadéquate, établissements du ministère pour les handicapés mentaux.
1990	3.3	Surveillance inadéquate des organismes pour les handicapés mentaux.
1990	3.4	Procédures inadéquates de surveillance des foyers pour personnes âgées.
		Éducation
1990	3.6	Plans d'obligation redditionnelle pour les subventions aux conseils scolaires.
		Services gouvernementaux
1990	3.7	Observations sur les services informatiques et la sécurité, Centre de mise au point de produits informatiques de Toronto.
		Santé
1989	3.9	Carences dans le financement et le contrôle du fonctionnement, Services des ambulances terrestres.
1990	3.9	Améliorations nécessaires au contrôle des services dans les maisons de soins infirmiers.

État des mesures correctives suggérées dans les rapports annuels précédents

Rapport	Section	Description/État
1990	3.10	Préoccupations quant à l'accès aux lits de soins prolongés.
1990	3.11	Possibilités d'améliorer la situation financière, Soins à domicile.
1990	3.13	Contrôle adéquat des facturations OHIP, Direction des services aux professionnels.
		Affaires intergouvernementales
1990	3.14	Préoccupations quant aux achats d'informatique.
		Solliciteur général
1990	3.15	Observations sur les opérations régionales et l'intendance de la Police provinciale de l'Ontario.
		ORGANISMES DE LA COURONNE
		Bureau de l'Assemblée législative
1990	3.17	Possibilités d'économies sur les frais de voyages.
		Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer
1990	3.18	Frais de recrutement à l'étranger.

NOTE : Cette annexe indique où en sont toutes les mesures correctives et toutes les recommandations préconisées qui étaient :

a) considérées comme non résolues dans l'Annexe 6 du Rapport du vérificateur de 1990;

b) contenues dans le Rapport du vérificateur de 1990.

* L'état des recommandations sera normalement déterminé lors de la prochaine vérification cyclique des secteurs pertinents. Toutefois, dans la mesure du possible, nous essayerons de vérifier plus rapidement l'état des recommandations.